

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

FORVM

**Publicationes Doctorandorum
Juridicorum**

X. évfolyam

SZEGED
2020

Redigunt

TAMÁS ANTAL, ZSUZSANNA JUHÁSZ, KRISZTINA RÚZS MOLNÁR,
ZSOLT SZOMORA, NORBERT VARGA

Collegium scientiae actorum:

ATTILA BADÓ, MÁRTA DEZSŐ, ZSUZSANNA FEJES, KLÁRA GELLÉN,
ATTILA HARMATHY, JÓZSEF LICHTENSTEIN, BARNA MEZEY,
LÁSZLÓ NÁNÁSI, GÁBOR ROKOLYA, ARNDT SINN, BÉLA SZABÓ,
ISTVÁN SZABÓ, GERHARD THÜR

Redigit

MÁRIA HOMOKI-NAGY

Nota

FORVM Szeged

Szerkesztőbizottság:

ANTAL TAMÁS, JUHÁSZ ZSUZSANNA, RÚZS MOLNÁR KRISZTINA,
SZOMORA ZSOLT, VARGA NORBERT

A folyóirat tudományos testülete:

BADÓ ATTILA, DEZSŐ MÁRTA, FEJES ZSUZSANNA, GELLÉN KLÁRA,
HARMATHY ATTILA, LICHTENSTEIN JÓZSEF, MEZEY BARNA,
NÁNÁSI LÁSZLÓ, ROKOLYA GÁBOR, SINN ARNDT, SZABÓ BÉLA,
SZABÓ ISTVÁN, THÜR GERHARD

Főszerkesztő

HOMOKI-NAGY MÁRIA

Műszaki szerkesztő

MARVANEK JUDIT

Kiadja

GÖRÖG MÁRTA

dékán

Kiadványunk rövidítése

FORVM Szeged

ISSN 0324-6523 Acta Universitatis Szegediensis

ISSN 2063-5540 FORVM Publicationes Doctorandorum Juridicorum

A műszaki szerkesztést és a nyomdai munkákat az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, *Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban* című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

TARTALOMJEGYZÉK

ASLI ALKIŞ WTO's impact on GDPR's Cross-Border Data Flows: ensuring the balance between privacy and trade?.....	5
BAYA AMOURI The 1956 Hungarian Refugee Emergency and the United States: Inventing Resettlement Criteria?.....	15
BIRÓ ZSÓFIA A nádor bíraskodása a királyi udvarban.....	25
EMRE KOLUMAN The Nationality of the Investor in International Investment Arbitration and the Dual Nationality Problem.....	39
HAJDU GÁBOR A Doha Forduló célkitűzéseinek utóélete: befektetési és kereskedelmi implikációk.....	63
KEFENG XU Visegrad Group in Post-Brexit EU: Scenarios and Options.....	79
KRUSÓCZKI BENCE Magánjogi oltalom vagy tételes versenytörvény – Az 1923. évi V. törvénycikk megalkotásának körülményei.....	87
LÁSZLÓ BALÁZS A királyi jog a Szent István korabeli jogforrásokban.....	99
NARMIN MIRIYEVA Free trade and e-commerce: in there any influence on each other?.....	129
ÖRKÉNYI LÁSZLÓ Statisztikai módszerek alkalmazása a jogalkotáshoz kapcsolódó hatásvizsgálatban.....	141
PETROVSZKI LÁSZLÓ Az inkumbens előny vizsgálatának lehetőségei.....	179
SZABÓ ATTILA Azonos nemű párok lehetősége gyermek örökbefogadására.....	189
SZIVÓS KRISTÓF Az 1911. évi I. törvénycikk hatálybalépésének körülményei.....	201
TIMÁR BALÁZS A magyar bírósági szervezet a forradalmak és Trianon után.....	219

ASLI ALKIŞ*

WTO's impact on GDPR's Cross-Border Data Flows: ensuring the balance between privacy and trade?

Abstract

With the rapidly developing technological developments, data has become a very important trade service unit, while the World Trade Organization (WTO) has been insufficient so far in the regulations on this matter. The fact that data also contains personal information makes WTO unreliable for the European Union (EU), which recognizes privacy and private life as a fundamental right, which pushes the EU to insist on its own data protection law in cross-border data transfers.

In this article, we will question the role of the WTO obligations and principles on the EU's General Data Protection Regulation (GDPR) and trade-restrictive data localization measures, and examine whether GDPR can justify itself with the GATS' General Exceptions Article XIV. Finally, we will conclude our work with recommendations and evaluations for better implementation at the multinational level.

1. Introduction

International trade allows countries to expand their markets for goods and services that are not available domestically or available at a higher cost. However, the development of world trade and economies can only be possible by providing an environment of trust. Providing this environment of confidence is only possible with the set of rules of a multinational level organization.

The World Trade Organization (hereinafter referred to as WTO) is the only global international organization that deals with trade rules between countries. The primary purpose of the WTO is to open trade for the benefit of the all member nations, try to solve the trade problems they face with each other and help producers of goods and services, exporters and importers carry out their business.¹

* PhD student, University of Szeged Faculty of Law and Political Sciences

¹ World Trade Organization: *About WTO*. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/whatis_e.htm (last visited 14.05.2020)

With the rapidly developing technology, the internet age has created the digital economy. According to UNCTAD Digital Economy Report 2019, digitally available service exports amounted to \$ 2.9 trillion, or in other words 50 percent of global service exports in 2018.² So the data, the smallest unit for the implementation of the digital economy, has become very important in functioning international digital trade. Therefore, the international free flow of data is very important considering WTO's open trade purpose.

However, the cross-border data flow is usually restricted by the nations protecting goals such as privacy and cybersecurity. Laws and regulations obstructing data flows across borders ("data restrictive measures" or "data restrictions") are also often trade-restrictive, and therefore, some of these measures can violate WTO obligations.³

Countries justify these measures under exceptions to international trade agreements that allow governments to implement the necessary measures to achieve their domestic policy goals, possibly including local internet stability and security policies.⁴ However, the absence of multinational cross-border data flow regulations causes uncertainty and instability for the countries, especially the developing countries, that transfer data to third countries.

While the WTO implicitly governs the cross-border data flows through its General Agreement on Trade in Services (hereinafter referred to as GATS), countries are trying to protect their data privacy and cybersecurity with data localization laws and bilateral agreements⁵ (e.g. EU-US Privacy Shield⁶).

Data localization is a policy whereby national governments compel internet content hosts to store data about internet users in their country on servers located within the jurisdiction of that national government (localized data hosting).⁷ In this regard, the adequate level test for transferring data to third countries of the EU's General Data Protection Regulation⁸ (hereinafter referred to as GDPR) is also considered as data localization.⁹

In this paper, we will firstly examine the role of the GATS rules in data localization measures of the GDPR and discuss if the adequate level basis can be an exception on the privacy and personal data protection under the GATS. We will question if the WTO

² United Nations Conference On Trade And Development (UNCTAD): *Digital Economy Report 2019*. United Nations Publications, 2019, p. 6.

³ MITCELL, ANDREW D. – MISHRA, NEHA: *Regulating Cross-Border Data Flows in a Data-Driven World: How WTO Law Can Contribute*. Journal of International Economic Law, 22(3) 2019, p. 389.

⁴ MITCELL – MISHRA 2019, p. 390.

⁵ AARONSON, SUSAN ARIEL – LEBLOND, PATRICK: *Another digital divide: the rise of data realms and its implications for the WTO*. Journal of International Economic Law 21(2) 2018, p. 248.

⁶ Commission Implementing Decision (EU) 2016/1250 of 12 July 2016 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequacy of the protection provided by the EU-U.S. Privacy Shield, OJ L 2017, 12.07.2016, pp. 1–112.

⁷ SELBY, JOHN: *Data localization laws: trade barriers or legitimate responses to cybersecurity risks, or both?* International Journal of Law and Information Technology 25(3) 2017, p. 214.

⁸ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance) OJ L 119, 4.5.2016, pp. 1–88.

⁹ BLUME, JOSHUA D.: *Reading the Trade Tea Leaves: A Comparative Analysis of Potential United States WTO-GATS Claims against Privacy, Localization, and Cybersecurity Laws*. Geo. J. Int'l L. 49 2018, pp. 821–824.

rules are sufficient to ensure transnational cross-border data flows safely. Finally, we will conclude with our assessments and recommendations for improving WTO rules to prevent unfair data localization and providing an open trade environment.

2. The role of the GATS in data localization measures of the GDPR

In the natural flow of life, EU institutions and bodies or other legal persons and data controllers may need to transfer personal data to recipients outside the EU. According to Article 45 of the GDPR, a transfer of personal data to a third country or an international organisation may take place where the Commission has decided that the third country ensures an adequate level of protection.¹⁰

At any time, the European Parliament and the Council may request the European Commission (hereinafter EC) to maintain, amend or withdraw the adequacy decision on the grounds that its act exceeds the implementing powers provided for in the regulation. The effect of such a decision is that personal data can flow from the EU to that third country without any further safeguard being necessary. In other words, transfers to the country in question will be assimilated to intra-EU transmissions of data.¹¹

However, only 13 countries namely Andorra, Argentina, Canada (commercial organisations), Faroe Islands, Guernsey, Israel, Isle of Man, Japan, Jersey, New Zealand, Switzerland, Uruguay and the United States of America (limited to the Privacy Shield framework) has been so far recognised by the EC as providing adequate protection.¹²

Considering this fact, it can be argued whether other member countries of the WTO are exposed to discrimination in the EU's data market and we will see below if the adequacy decisions of the GDPR violate the GATS rules that support open global trade.

2. 1. Most-Favoured-Nation Treatment

The GATS Article II requires that if a country allows foreign competition in one sector, equal opportunities should be provided to service providers from all other WTO members in this sector. This is true even if the country has not made a special commitment to ensure that foreign companies have access to their markets under the WTO. In brief, Most-Favoured-Nation Treatment (hereinafter MFN) means treating one's trading partners equally on the principle of non-discrimination.¹³ MFN principle serves to create trust environment.

¹⁰ GDPR, Article 45(1)

¹¹ Adequacy Decisions, https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en (20.02.2020)

¹² https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en (last visited 25.11.2020)

¹³ General Agreement On Trade In Services, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1B, 1869 U.N.T.S. 183, 33 I.L.M. 1167 (1994), Article 2 and WTO, Services: rules for growth and investment, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm6_e.htm (last visited 16.05.2020)

GDPR's adequacy decision only for some countries could violate EU's MFN obligation, but it is argued as data transfer can continue with Articles 46 and 49 even in the absence of the adequacy decision, because the adequacy decision is not the only solution for cross-border data flow.¹⁴ Nevertheless, this adequacy test creates discrimination against the developing and less developed countries since they do not have sufficient equipment and protection systems. Because reaching the level of competence that the EU is looking for and being in this market would cost them a lot.¹⁵

Developing countries, the rule-takers, lack the comparative advantage in the data-driven sectors and this system makes the developed countries like EU, USA, China the rule-makers.¹⁶

To ensure equal opportunities in terms of cross-border data transfers, there should be a multinational framework that requires developed countries to help developing and less developed countries to participate in the digital economy, including the mandatory assistance to develop their infrastructure regulators. Although such a comprehensive framework requires greater participation, goodwill, and commitment to countries, we believe that this solution will be more meaningful, relevant, and sustainable at the end of the day.¹⁷

2. 2. National Treatment and Market Access

GATS Article XVII, the National Treatment principle, ensures non-discrimination between foreign and domestic services and service suppliers in the sectors inscribed in the Member's own Schedule.¹⁸ A Member wishing to maintain any limitations on National Treatment — that is any measures which result in less-favourable treatment of foreign services or service suppliers — must indicate these limitations in the third column of its schedule.¹⁹

It is particularly worth mentioning that the National Treatment obligation, which is a general obligation under the GATT, is in contrast under the GATS only a specific one that needs to be explicitly committed to by the WTO Member.²⁰

This difference between GATT and GATS is arising from the different techniques of writing the commitments lists. When using a positive list as GATS does, a Party has to explicitly ("positively") list those sectors and subsectors in which it undertakes Market Access and National Treatment commitments. As a second step, the Party lists all

¹⁴ VELLI, FEDERICA: *The Issue of Data Protection in EU Trade Commitments: Cross-border Data Transfers in GATS and Bilateral Free Trade Agreements*. *European papers: a journal on law and integration* 4(3) 2019, p. 885.

¹⁵ VELLI 2019, p. 889.

¹⁶ AARONSON – LEBLOND 2018, p. 271.

¹⁷ MITCELL – MISHRA 2019, p. 416.

¹⁸ GATS XVII and WTO ECAMPUS: The National Treatment Principle. <https://www.youtube.com/watch?v=y1DW-xPGgdI> (last visited 18.05.2020)

¹⁹ Guide to reading the GATS schedules of specific commitments and the list of article II (MFN) exemptions, https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/guide1_e.htm (last visited 18.05.2020)

²⁰ WEBER, ROLF H.: *Regulatory Autonomy and Privacy Standards under the GATS*. *Asian J. WTO & Int'l Health L & Pol'y*, 7(25) 2012, p. 28.

exceptions or conditions to these commitments, stating the Market Access and/or National Treatment limitations it wants to apply.²¹

When using a negative list as GATT does, the Parties do not have to list the sectors for which they take commitments. All sectors or sub-sectors that are not listed are, by default, open to foreign service suppliers under the same conditions as for domestic service suppliers. The Parties list only those sectors or subsectors which they limit or exclude by inscribing reservations for all measures which they consider would run counter to the Market Access and National Treatment principles.²²

For instance, Hungary requires in the European Union Schedule of Specific Commitments GATS/SC/157 under the Financial Services Sector that the transfer of information containing personal data, bank secret, securities secret and/or business secret is not allowed. With this limitation, no Member can accuse Hungary by violating National Treatment principle regarding this sector.²³

For this reason, Members that are particularly committed to the National Treatment obligation should be equal between domestic and foreign service and should not impose trade barriers. Hence, whether the GDPR adequacy test violates the National Treatment principle should be examined individually according to each concrete and current case.²⁴

According to GATS Article XVI, Market Access provision, if a country lists a particular sector on its Schedule of Specific Commitments, that country must provide access to foreign supplies of that particular sector to its market. This also requires that WTO members provide foreign suppliers treatment "no less favourable" than provided to domestic suppliers.²⁵

Slovak Republic requires license in the European Union Schedule of Specific Commitments GATS/SC/157 under the Data Processing Services Sector that for commercial presences and with regard to on-line information and/or data processing (including transaction processing).²⁶ With this limitation on Market Access provision, Slovak Republic is exempted from non-discrimination obligation.

Therefore, for the GDPR's adequacy decision, we should question the EU Member States according to their specific commitments on the trade in services to conclude whether the decision is discriminative or favourable.

2. 3. Article XIV(c)(ii) exception on the privacy and personal data protection

If privacy standards are too high in one country, a problem may arise when a service provider from another country with lower privacy standards cannot easily deliver financial services or health services without agreeing to incur significant additional

²¹ WEBER 2012, p. 28.

²² WEBER 2012, p. 28.

²³ For further information: WTO, European Union Schedule of specific commitments GATS/SC/157, 07.05.2019, p. 1–200, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=253942,31391,10335,2244,15832,33570,37471,26509&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True (last visited 19.05.2020)

²⁴ VELLI 2019, p. 887.

²⁵ BLUME 2018, pp. 808–809.

²⁶ GATS/SC/157, p. 61.

costs to improve the level of data protection. Therefore, the first point to always look at is the scope of national commitments related to market access. Because confidentiality issues cause controversy only when in principle a commitment to grant access to the market. For example, if a country with high privacy standards has made an entry into the Market Access column of the National Commitment List Sub-Sector as “none” (meaning no restriction) for the cross-border supply, that country has committed to providing full market access in that Sub-Sector.²⁷

From the perspective of international trade law, GDPR's cross-border data flow provisions may violate the EU's non-discriminatory commitments under the GATS. At this point, the GATS contains an exception to privacy and protection of personal data under Article XIV (c) (ii). However, there is a risk that EU's potential violations may not be justified under this exception. Because the GDPR's adequacy approach is difficult to pass the “necessity test” of the exception.²⁸ As it was ruled by the Appellate Body in the US Gambling case, it is necessary for a member country to prove that they have no other “reasonably available” alternative and that the measures have been taken because they are “necessary”.²⁹

Besides, according to GATS Article VI, the measures, technical standards, and licensing requirements of countries regarding their qualification requirements and procedures should not be more burdensome than necessary to ensure service quality and should not create unnecessary barriers to service trade.³⁰

The GATS requires all regulations inconsistent with it to be least restrictive in terms of trade. In this case, it can be claimed that the adequacy approach is not “least trade-restrictive”. For example, GDPR may encounter an argument about the available alternatives that practised in Canada and the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC).³¹

CBPR is based on data protection principles that provide a basic standard in the APEC Framework. The APEC Framework is not as comprehensive or prescriptive as GDPR. APEC requirements are essentially a regional data protection standard that provides minimum protection, whereas GDPR is a regulation that requires a high level of protection, which is directly applicable in the EU.³²

In these circumstances, it does not seem like an appropriate solution for WTO to leave this important privacy issue, which concerns not only the service providers in the sending countries but also the users of the service, to the countries’ own decisions through bilateral agreements and domestic regulations.³³

²⁷ WEBER 2012, p. 32.

²⁸ YAKOVLEVA, SVETLANA – IRION, KRISTINA: *Toward Compatibility of the EU Trade Policy with the General Data Protection Regulation*. AJIL Unbound 114 2020, p. 11.

²⁹ United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services (DS285), https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds285sum_e.pdf, (last visited 25.05.2020) retrieved in HODSON, SUSANNAH: *Applying WTO and FTA Disciplines to Data Localization Measures*. World Trade Review 18.4, 2019, p. 16.

³⁰ GATS Article VI (4) and VI(4)(b)

³¹ YAKOVLEVA – IRION 2020, pp. 1–12.

³² SULLIVAN, CLARE: *EU GDPR or APEC CBPR? A comparative analysis of the approach of the EU and APEC to cross border data transfers and protection of personal data in the IoT era*. Computer Law & Security Review 35(4) 2019, p. 383.

³³ VELLI 2019, p. 894.

3. Conclusion

As stated in the Digital Economy Report of UNCTAD in 2019, 50% of the service trade is provided by internet-connected technologies. In this case, since it is necessary to facilitate data flows in order to support continuous growth in digital commerce, ways to eliminate the barriers and data localization rules set by the countries are sought.

However, facilitating this data flow should apply only to non-personal data. Because personal data is a human right protected by Article 8 of the European Convention on Human Rights, and the right to privacy should be protected by an agreed framework that would satisfy the EU and other member countries, not at minimum standards. Because it should not be forgotten that personal data is not only a commercial tool but also intimate information about private life.

In this article, we discussed the role of WTO rules and principles on GDPR's data localization measures and questioned how effective the MFN, National Treatment and Market Access principles are. We also investigated whether an adequate level test of GDPR could be an exception under GATS.

In terms of the MFN principle, we can say that the GDPR's adequacy test is not advantageous for the developing and less developed countries but it still ensures a level playing field since all third countries play by the same set of rules. Therefore, one cannot claim the EU by being unfair although each player does not have an equal chance of succeeding.

However, in terms of global trade, it would be appropriate to create a multinational framework that provides compulsory assistance to develop infrastructure regulators for developing countries by developed countries. Although such a comprehensive framework brings more participation and responsibility to countries, we believe this solution is stable and meaningful, as we mentioned earlier.

When it comes to National Treatment and Market Access principles, the parties can write their commitments and exceptions in two different techniques using a positive list or a negative list in their charts.³⁴ As several scholars agreed, it would be a better solution for the GATS to change the style of commitments schedule from positive list to negative list as GATT does.³⁵

While these differences between positive and negative listing may seem trivial, they are not especially for internet and high-tech companies. The main difference is that the positive list approach discriminates against new products and services that are not protected under previous commitments. Due to the instability of international trade rules, it is not clear that new products have the same status as products such as telephones, fax machines and keyboards.³⁶

³⁴ EC: *Services and investment in EU trade deals Using 'positive' and 'negative' lists*, Trade 2016, p. 3. available at: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/april/tradoc_154427.pdf (last visited 25.05.2020)

³⁵ SEN NIVEDITA: *Understanding the Role of the WTO in International Data Flows: Taking the Liberalization or the Regulatory Autonomy Path?* *Journal of International Economic Law*. 2018 Jun 1., 21(2) pp., 323–48., p. 346.

³⁶ O'CONNOR, DANIEL: *When A Negative Is Positive: Updating International Trade Agreements for the 21st Century*, 2012, available at: <http://www.project-disco.org/21st-century-trade/when-a-negative-is-positive-updating-international-trade-agreements-for-the-21st-century/>, (last visited 25.05.2020)

When we get to the general exceptions of the GATS, we see that the new GDPR and the EU are trying to create a new foundation that can change the interpretation of GATS commitments for data transfers forever. The EU has long been considered the pioneer of privacy protections for data holders, but comments by EU officials as well as many other academics, professionals and other researchers suggest that the GDPR's GATS Article XIV (general exceptions) defence does not seem in place according to the US Gambling ruling concerning the necessity test as we examined in the above part.³⁷

From this viewpoint, WTO, the leading multilateral trading institution, is positioned to undertake many of the reforms needed to achieve a better balance between promoting the free flow of data while addressing the commercial interests of consumers and businesses while maintaining a safe and stable regulatory environment for data. However, WTO cannot deal with any issues related to data transfer or act on its own. Instead, the WTO needs to reshape its policy approach to engage with more relevant and knowledgeable international and multi-stakeholder institutions and to develop disciplines that address the relevant dimensions of data organization.³⁸ For example, it may consult with the authorized and specialized units of the EC on data protection and get advice.

The EU's data protection law and privacy approach may seem too strict or formal for other WTO countries. However, no one can interfere with the data protection approach of the Union's internal affairs. Each country will strike a different balance between the liberalization of digital trade and other non-trade policy priorities, reflecting its constitutional traditions, digital and economic development level, and the desire to endure digital colonialism.³⁹ However, when it is a matter of cross-border data flows, a multinational solution should be found to balance both the privacy and economic concerns of the countries.

We hope this study encourages WTO authorities to create a multilateral agreement that better ensures the place and importance of protecting personal data in international data transfers and balances trade and privacy.

Acknowledgements

I come up with the idea of this paper thanks to the lectures of Prof. Dr. Csongor István Nagy and then my co-supervisor Dr. Szilvia Váradi Kertészné kindly guided me with her fruitful feedback. I thank her so much for taking her precious time for reviewing this article.

³⁷ BLUME 2018, p. 842.

³⁸ MITCELL – MISHRA 2019, p. 416.

³⁹ YAKOVLEVA – IRION 2020, p. 14.

ALKIŞ, ASLI

A WTO HATÁSA A GDPR HATÁROKON ÁTNYÚLÓ
ADATÁRAMLÁSÁRA: A MAGÁNÉLET ÉS A KERESKEDELEM
KÖZÖTTI EGYENSÚLY BIZTOSÍTÁSA?

(Összefoglalás)

A gyors technológiai fejlődésnek köszönhetően az adatok nagyon fontos kereskedelmi szolgáltatási egységgé váltak, azonban a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) szintjén mindeztáig nem született erre a kérdésre vonatkozóan megfelelő szabályozás. Ez a tény, és az, hogy az adatok személyes információkat is tartalmaznak, megbízhatatlanná teszi a WTO-t az Európai Unió (EU) számára, amely tiszteletben tartja a magánéletet és alapvető jogként ismeri el a magánélethez való jogot. Mindez arra készteti az EU-t, hogy saját adatvédelmi szabályaihoz ragaszkodjon a határokon átnyúló adattovábbítás során.

A tanulmány célja, hogy megvizsgálja a WTO kötelezettségeinek és alapelveinek az EU általános adatvédelmi rendeletével (GDPR) és a kereskedelmet korlátozó adatok helymeghatározási intézkedéseivel kapcsolatos összhangját, és azt, hogy a GDPR igazolhatja-e a GATS általános kivételeinek XIV. Cikkét. A tanulmány a fennálló helyzet értékelésével és a megoldásra irányuló ajánlásokkal zárul a nemzetközi szintű végrehajtás javítása érdekében.

BAYA AMOURI*

The 1956 Hungarian Refugee Emergency and the United States: Inventing Resettlement Criteria?

Abstract

The American-Hungarian connections have very old roots. In the wake of the Hungarian Uprising of 1956, close to two thirty thousand of Hungarians were allowed to enter the United States. This paper provides an overview of the 1956 Hungarian refugees in the United States. However, one cannot talk about the United States' response to the 1956 Hungarian Uprising without mentioning the role of the international community and other States. This paper argues for a broader understanding of the international Community's response to the Hungarian Uprising with a special focus on the United States. The paper also puts the accent on the criteria followed by the US to admit Hungarian Refugees and the legal basis of the Refugee resettlement process.

Introduction

The history has been marked by constant influx of Hungarian immigrants to the United States. Groups of Hungarian immigrants started arriving in the United States in the mid-19th century¹. The first large wave of immigration took place in 1849-1850 when the so-called 'Forty-Eighters' immigrated to escape retribution by Austrian authorities after the failed Hungarian Revolution of 1848². By the 1860s, an estimated 4,000 Hungarians lived in the United States. Some stayed for a while and then returned to Hungary, but most of them became a part of American society. About 800 of them served in the Union Army in the American Civil War³. They even launched a colony of their own, calling it 'Új Buda'

* PhD student, Doctoral School of the Faculty of Law and Political Sciences, University of Szeged, Hungary

¹ FENYVESI ANNA: *Hungarian in the United States*. In: Fenyvesi Anna(ed.): *Hungarian language contact outside Hungary*. Amsterdam, 2005. pp. 265–318.

² *The first large wave of Hungarian emigration to the US*. The Hungary initiatives foundation. 2014. Available at: <https://www.hungaryfoundation.org/first-large-wave-hungarian-emigration-us/> (Accessed 5 November 2019).

³ RICHMOND, YALE: *Hungarians*. In: Yale Richmond(ed): *From Da to yes: Understanding the East Europeans*. Yarmouth, 2005. pp. 105–124.

'New Buda', in southern Iowa⁴. The second wave was during the last decades of the 19th century and the early decades of the 20th 'Great Economic Immigration' that landed about 1.7 million Hungarian on American shores. These immigrants came for economic reasons, and they represented the lowest and poorest segment of the population⁵.

Later on, both the outbreak of World War I (WWI) in 1914, and the spread of fascism and Nazism in Europe, in the decade that followed, forced thousands of highly educated scientists, scholars, artists, and musicians to leave Hungary and Central Europe to emigrate to the United States.⁶

In 1956, Hungary was again under the power of a colonial empire, this time the tyranny of the Soviet Union, and again, Hungarians revolted against the repression. It should be said that the largest wave of refugees in Europe's post-WWII history was the Hungarians fleeing the country after the crushing of the revolution and freedom fight in 1956⁷.

Following the Hungarian Uprising, the United States was among many countries that responded to the call of resettlement of Hungarian refugees. The operation of resettlement was unique in its kind. On the one hand, there is a kind of political guilt because the United States was indirectly responsible for what happened in Hungary. However, the failure of the Hungarian Uprising of 1956 constituted 'an embarrassment for the government of the U.S.', which had provided moral support to regime adversaries through Radio Free Europe,⁸ but then failed to aid the revolutionists during the revolution⁹. On the other hand, the United States used its domestic law principally and a series of international directives to help the displaced Hungarian refugees.

1. The Hungarian Uprising: The international Community's response

The Hungarian Uprising was one of the outstanding events in the Cold War era and had reverberating consequences domestically and internationally. However, the United States' response to the thousands of Hungarians fleeing their country was not immediate for many reasons. Firstly, the Eisenhower Administration was afraid of causing a third world war. Secondly, the U.S. Government was paralyzed by two simultaneous crises, and could not effectively act in either. Despite that, the response to Hungarians who fled from is considered one of the most successful demonstrations of international solidarity to find

⁴ BÉLA VASSADY: *New Buda: a Colony of Hungarian Forty-Eighters in Iowa*. 1991/51. pp. 26-52.

⁵ STEVEN BÉLA VÁRDY – THOMAS SZENDREY: *Hungarian Americans*. 2017. Available at <https://www.everyculture.com/multi/Ha-La/Hungarian-Americans.html/> (Accessed 5 November 2019).

⁶ VARELA RAQUEL: *Fascism's Road to Power (1929–1939)*. Critique, Vol.47, Issue 2 2019. pp. 331–351.

⁷ This revolution, also called the Hungarian Uprising of 1956[5] (Hungarian: 1956-os forradalom or 1956-os felkelés), was a nationwide revolt against the government of the Hungarian People's Republic and its Soviet-imposed policies, lasting from 23 October until 10 November 1956.

⁸ It is important to highlight that, the inquest of the U.S. Congress (but other organizations) did not condemn the role of Radio Free Europe in 1956 so severely as it can be seen so far in the judgment of public opinion in Hungary. Source: RFE and the Hungarian Revolution in 1956. in: Radio Free Europe and Radio Liberty. Hearings Before the Committee on Foreign Affairs. Ninety-second Congress. H.R. 9330, 9637, 10570 and S. 18, September 14 and 21, Government Printing Office. Washington, 1971. p. 24.

⁹ Resources on Refugees of the Revolution of 1956 in the United States Institute for Hungarian Studies, available at <https://hi.rutgers.edu/56-ers-collection> (accessed 17 December 2019).

solutions to forced migration: nearly 180,000 Hungarians were resettled to 37 countries within three years¹⁰. In Vienna, a committee was immediately established. It included Oskar Helmer¹¹ and his team as well as UNHCR, ICEM¹², League of Red Cross Societies (LRCS) and several local and international NGOs. The LRCS would be the prime mover on the assistance front, and would also assist ICEM with the registration, documentation and transport operation of Hungarian refugees out of Austria. UNHCR dealt specifically with the legal issues as well as the integration of persons remaining in Austria.

In the same vein, the UNHCR served as the general coordinator. The UNHCR's crucial role was later endorsed by the UN General Assembly, which adopted several important resolutions in the days and weeks that followed. It is important to highlight the fact that the Security Council, on the other hand, was paralyzed both on the Hungarian front and on the Suez Canal crisis happening concurrently, because of the divergent interests of its members¹³.

At *prima facie*, UNHCR was not in the most favorable position to deal with such a mission. On the one hand, the agency was only a temporary organization with a mandate that was due to expire in 1958. On the other hand, the agency was without a High Commissioner¹⁴.

In spite of obstacles and difficult conditions, the efforts to resettle Hungarian Refugees have continued. These efforts lead to a remarkable performance. According to many historians, the three coordinating agencies and most of the NGOs that worked with them achieved an extraordinary performance¹⁵. Refugees arriving at the border were cared for by local villagers or by the Austrian authorities. They were rapidly transported to centres where they were registered and then moved on again, to camps, hotels or private accommodation. NGOs, including Austrian branches of the Red Cross and Caritas, assisted them along the way. Many employees were also recruited locally to assist refugees.

Despite all the national and international efforts, Austria was unable to handle the Hungarian Refugee emergency alone. The refugee camps in Austria were completely filled after a short time. At the end of November 1956, Austria attained the limit of its reception capacity and asked urgently for help to the Western countries. In this context, Interior Minister Oskar Helmer quickly appealed to the United Nations and specific countries for assistance¹⁶. The Austrian historian, Manfred Hermann Rauchensteiner, summarized the situation as follows 'Our country has done what is humanly possible. It is now up to the Western countries and aid organizations to intervene quickly, since otherwise our own people will be exposed to the

¹⁰ PASTOR, PETER: *The American Reception and Settlement of Hungarian Refugees in 1956–1957*. *carte door vegan Hungarian Cultural Studies*. e-Journal of the American Hungarian Educators Association, Vol.9 2016. p. 198.

¹¹ Oskar Helmer was born on November 16, 1887, in Austria-Hungary and died on February 13, 1963, in Austria, is a typographer, unionist, socialist and politician who has been long-time Minister of the Interior in post-war Austria. He was one of the political leaders of the SPÖ after 1945.

¹² ICEM stood for the intergovernmental committee for European Migration which helps to move refugees and national migrants to overseas destinations for resettlement.

¹³ PIERRE, JEAN-MARC: *1956 Suez Crisis and the United Nations*. Tannenber, 2012. p. 93.

¹⁴ In July, the first High Commissioner, Gerrit van Heuven Goedhart, died of a heart attack during a game of tennis and his successor, Auguste Lindt, was elected in December. Source: UNHCR. Gerrit Jan van Heuven Goedhart (Netherlands): 1951–1956. Available at: <https://www.unhcr.org/pages/49da0b4d6.html> (Accessed 10 November 2019).

¹⁵ CELLINI, AMANDA: *The resettlement of Hungarian refugees in 1956*. *Forced Migration Review* (54) 2017 pp. 6–9.

¹⁶ *Ibid.*

most serious economic and health hazards by the extensive granting of the right of asylum to the unfortunate Hungarian refugees.¹⁷

So, the responsibility for solving the huge refugee problem that developed in Austria in November 1956 became the duty of the Western countries as well, including the United States.¹⁸ At the beginning of the Revolution, the US was a distant, hands-off observer of the unfolding events in Hungary¹⁹.

2. The US 's indirect responsibility: the politics of guilt

The United States was slower to allow resettlement compared with other countries, and preferred to wait and see if the situation evolved. Later on, the United States showed openness and willingness to welcome the refugees. As already stated, the defeat of the Hungarian uprising was one of the darkest moments of the Cold War. The timing of the Soviet military intervention in Hungary was calculated. The Western powers were deeply divided and weakened by the Suez Crisis, which was happening during the same period. However, the West was in no position to react appropriately and was forced to stand helplessly by as the Russians returned to Hungary²⁰.

As Bennett Kovrig²¹ observes, the policy of the first Eisenhower administration (1953-1956) toward the countries of East Central Europe that had set up in the Soviet sphere of influence after World War II was characterized by a peculiar duality.²² During his 1952 campaign, the former president of the US Eisenhower has made the so called peaceful liberation of captive nations an essential part of the Republican Party propaganda. Eisenhower criticized heavily Truman Administration's policy and considered that the containment of communism was not compatible with the United States as a leader of the free world and that eventually only a 'more offensive posture' would force the Soviet Union to abandon its East European domain²³.

For that reason, the American government of Eisenhower consecrate important sums towards funding of subversive radio stations and other such organization as well as Eastern European émigré organizations. Reference to liberation of the captive nations though exactly how it was to be accomplished was never made clear, was until October 1959, a staple of high level American political proclamations, which were transmitted to

¹⁷ WASSERTHEURER, PETER: *Austria and the Hungarian uprising in 1956: Neutrality being tested, or neutrality on the test stand*. COJOURN 1 (3) 2016. pp. 88–97.

¹⁸ Although it is beyond the scope of the paper, a very particular duty is notable too. It is worth mentioning that, from October 23, 1956, to December 31, 1957, 19,857 persons moved to the Federal Peoples Republic of Yugoslavia, 16,374 of them later emigrated to the West. Source: ATTILA KOVACS: *Yugoslavia and the 1956 Hungarian Refugee Crisis*. In: World History. Review of Hungarian Academy of Sciences. No. 3. 2016. pp. 433–449.

¹⁹ Ibid.

²⁰ The repression of the Hungarian Uprising. CVCE.EU. 2016. Available at: http://www.cvce.eu/obj/the_repression_of_the_hungarian_uprising-en-6d417fc0-2acb-40ee-975d-8008343a6f44.html/ (Accessed 15 November 2019).

²¹ Before WWII, Bennett Kovrig was a professor at the University of Szeged. After 1940, she moved to the University of Cluj-Napoca.

²² KOVRIG BENEC: *Of Walls and Bridges: The United States and Eastern Europe*. New York, 1991. pp. 212–300.

²³ CSABA BEKES: *The 1956 Hungarian Revolution and World Politics*. Cold War International History Project, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Working Paper No. 16. Washington D.C. 1996 pp.6–7.

Eastern Europe and the United States by various propaganda organizations. According to Békés Csaba, all those pronouncements has served to create the mirage, not only in the Eastern Europe and the United states, but throughout the entire world, that the United Sates, which had in fact “never shown any real interest in the region and had made the liberation of those nations a cornerstone of its foreign policy of the East west relations in general”²⁴.

Hungary was somehow a victim of Super power politics.²⁵ So the US foreign policy of this period was built on pragmatism characterized by recognition of the post World War II European status quo and the prevailing balance of power with the Soviet Union as well as the avoidance at all cost of superpower conflict. F. Feher and A. Heller argued that ‘it was against this general world constellation that the Hungary of 1956 revolted, though many or even perhaps most of its participants believed that they had the backing of the West in their struggle against the East’²⁶ The West's non-action left governments with a feeling of guilt. Therefore, Hungarian refugees were welcomed with open arms especially in the United Sates.

So, one can deduct that the outbreak of the Hungarian Revolution was indirectly the American or Western responsibility. Therefore, the United States was among the countries that offered to take Hungarians refugees after the situation in Austria became almost unmanageable.

3. Resettlement Selection Criteria

Regarding the admission criteria of Hungarian refugees in the United States, one can cite at least two different versions. On the one hand, the representative of the Soviet Union declared the following: ‘The facts, however, tell a different story. They show that in the refugee camps the inmates are now openly being screened according to certain criteria. Thus, the Press reports that the United States is placing conditions on the entry of refugees which have nothing whatsoever to do with humanitarian considerations. Today a number of American newspapers have published a report to the effect that the refugees are being subjected to a full-scale interrogation designed to elicit their political convictions; pressure is being exerted to make them renounce support for the system of people’s democracy in Hungary ...’²⁷ And on the other hand, there is the statement of a Canadian immigration official that ‘almost all a Hungarian will have to do is to be alive’ to be eligible for resettlement²⁸. So, there two conflicting narratives regarding the resettlement selection criteria.

In the beginning, many states tried to fix some selection criteria for admitting refugees. But in practice, the Austrian authorities²⁹ requested states to admit not ‘only the young,

²⁴ Ibid. p. 7.

²⁵ According to Dr. Révész Béla ‘The Hungarian memory policy often sets the history of the 1000-year-old Hungarian state as the history of non-reciprocal sacrifices in Europe.’

²⁶ FEHÉR FERENC – ÁGNES HELLER: *Hungary 1956 Revisited: Message of a Revolution - A Quarter of a Century After*. London, 1983. p. 17.

²⁷ UNGAOR, 11th Session, 587th Meeting, 21 November 1956, paras. 134–135.

²⁸ MARKOWITZ, ARTHUR A.: *Humanitarianism Versus Restrictionism: The United States and the Hungarian Refugees*. International Migration Review (7)1973. pp. 46–49.

²⁹ In the weeks after the second, overwhelming, Soviet military intervention on November 4. 1956, 200,000 Hungarians set out on foot in the harsh winter, avoiding roads and paths, each with a single bundle on their backs,

the strong, the skilled, but also the lame, the sick, the handicapped, the uneconomic families³⁰, and additionally urged states to precipitate and simplify their admission procedure³⁰. According to Marjoleine Zieck, the criteria that were applied by the resettlement states can be classified into negative criteria, restrictive criteria, positive criteria, and the absence of any criteria³¹. The negative criteria include the exclusion of particular groups such as communists, possible agents of the Hungarian political police, criminals, gypsies, and hippies...etc. The restrictive positive criteria offered resettlement places exclusively to mothers and children, orphans under five, and children³². The positive criteria included the approach to take tuberculosis cases, refugees who were handicapped or in some way deemed to be especially difficult cases, and adults above the normal immigration age.

The United States was somehow among the states that apply selection criteria. However, the American health screening appears to have been quite rigorous. On the one hand, the Hungarian refugees had to go several times to Vienna for medical check-ups before being admitted to the US³³. On the other hand, the United States did not accept married and pregnant refugees³⁴. Moreover, the voluntary membership in the communist party were not welcomed as well in the US.

In the same vein, the US set a limit to the number of refugees it would take in. Although the US fixed a limit number of refugees, the number quickly was increased from 6500 to 21,000. Indeed, the US raised its entrance quota to 21,000 persons and considered the increase of the number reasonable and appropriate³⁵. According to the calculations of Friedrich Kern, European countries took in a total of 77,525 refugees, while the number going overseas was 82,330. Only about thirty thousand of these refugees were permitted to reach the United States. In fact, Camp Kilmer, New Jersey, was the center responsible for processing all of the refugees. Because the installation was an Army camp, the Army was charged with the initial responsibility for coordinating the resettlement effort and providing all of the services³⁶.

Moreover, a civilian Committee for Hungarian Refugee Relief under the chairmanship of Mr. Tracey F. Voorhees was established by President Eisenhower on 12 December

crossing minefields and barbed wire to reach the Western and Southern borders to Austria and Yugoslavia. The refugees were received warmly and with great empathy by the people on the other side of the border; authorities set up refugee camps. For information on the operation of the Austrian filter camps. Source: the Prelinger Archives collection which is available in OSA Archives: <https://www.osaarchivum.org/pressroom/announcements/Hungarian-Refugees-1956>.

³⁰ UN doc. A/AC.79/49, para. 25.

³¹ ZIECK, MARJOLEINE: *The 1956 Hungarian Refugee Emergency, an Early and Instructive Case of Resettlement*. Amsterdam law forum. Vol. 5, No. 2 (2013) pp. 54–55.

³² Ibid.

³³ HASLINGER, PETER: *Zur Frage der ungarischen Flüchtlinge in Österreich 1956/7*. In: Gerhard Seewann (ed.): *Migrationen und ihre Auswirkungen: Das Beispiel Ungarn 1918-1995*. Oldenbourg, 1997. pp.147-162.

³⁴ MICHENER, JAMES A.: *The Bridge at Andau*. New York, 1985. p. 239.

³⁵ NEMES, PAUL: *The Welcome Refugees: Why the West opened its arms to fleeing Hungarians in 1956*. Central Europe review Vol 1, No (19) 1991.

³⁶ CORIDEN, GUY E.: *Report on Hungarian Refugees*. Central Intelligence Agency. 2017 Available at: https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol2no1/html/v02i1a07p_0001.htm (Accessed 30 November 2019).

1956.³⁷ This committee played a key role in the resettlement of the Hungarian refugees in the United States. In addition, the committee's role primarily consists in assisting in every way possible the various religious and other voluntary agencies engaged in work for Hungarian refugees. Besides, the committee coordinated the efforts of these agencies, with special emphasis on those activities related to resettlement of the refugees. The Committee also served as a focal point to which offers of homes and jobs could be forwarded. Part of its role therefore is to coordinate the efforts of the voluntary agencies with the work of the interested governmental departments³⁸.

From the arrival of the first refugees on 21 November 1956 until early May 1957, when Camp Kilmer was closed, transportation was provided by 214 MATS flights, 5 military Sea Transport Service (MSTS) ocean voyages, and 133 flights chartered by the Intergovernmental Committee for European Migration. It's important to highlight the fact that the Bureau of Immigration and Naturalization and the Public Health Service executed the functions necessary for admitting the Hungarian refugees to the US, and various charitable religious agencies arranged for most of the resettlements.

4. The Legal Basics of the Hungarian Refugee Resettlement Process in the US

Many states accepted to admit Hungarian refugees in their territories but the question is what was actually offered to the Hungarian refugees by the resettlement states? UNHCR talked, about countries of asylum 'Europe' and countries of overseas resettlement, temporary asylum, resettlement in countries of second asylum, second asylum, relocation, and mass evacuation³⁹. Doubtful and ambiguous language and the same ambiguity was visible in the offers states made that vary from 'asylum', 'temporary asylum', 'transit', 'permanent asylum', 'settlement', 'permanent settlement', 'resettlement', to 'immigration', or a combination of those offers. 'Settlement', 'permanent settlement', 'resettlement', to 'immigration', or a combination of those offers. Based on its domestic law the United States gave asylum to Hungarian refugees.⁴⁰ At this level, it's important to highlight the fact that the United States did not sign the 1951 Convention relating to the Status of Refugees adopted by the United Nations and signed by 145 nations. Instead, the United States adopted its own set of laws

³⁷ CONDIT, KENNETH W.: *History of the Joint Chiefs of Staff The Joint Chiefs of Staff and National Policy 1947-1949*. Available at: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/History/Policy/Policy_V002.pdf (Accessed 30 November 2019).

³⁸ Eisenhower, Dwight D. To Anna Eleanor Roosevelt, 20 May 1957. In *The Papers of Dwight David Eisenhower*, ed. L. Galambos and D. van Ee, doc. 163. World Wide Web facsimile by The Dwight D. Eisenhower Memorial Commission of the print edition; Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1996, available at <http://www.eisenhowermemorial.org/presidential-papers/second-term/documents/163.cfm> (Accessed 30 November 2019).

³⁹ Letter of 11 March of the Secretary-General and the High Commissioner for Refugees to the Minister of Foreign Affairs of the Netherlands, 11 March 1957. In: Coriden, Guy E. 2007. op. cit. p. 56.

⁴⁰ In 2016, with the support of the Blinken family, the Open Society Archives extended the scope of its research to other archives in the United States that also possess relevant, still largely unexplored records on the 1956 Hungarian refugees. The Blinken OSA is now making these recently revealed and digitized records available online for scholars and the wider public in both Hungarian and English. <http://www.refugees1956.org/collection/>.

which served as a legal basis for resettling specific groups of refugees for limited periods of time⁴¹.

Prior to the World War II and the Holocaust, American law made the distinction between refugees forced to flee their countries due to persecution, and immigrants seeking a better life. After the war, the United States and the international community used a series of directives, organizations, and laws to help displaced European refugees. In 1956 and 1957, Hungarian refugees gained legal status under the domestic American law. However, the American Law was unique in its kind as a number of those offered asylum would be given permanent residence, while others would be given temporary stay pending legislation that would authorise their permanent admission. The meaning of 'temporary asylum or protection' in the United States was a technical step pending the requisite legislation that would enable permanent stay. In other words, the United States offered two modes of stay temporary stay and permanent residence for Hungarian refugees. But later, from the 21,500 refugees, 6,500 would be given permanent residence⁴².

Conclusion

The Hungarian refugee emergency was resolved by means of resettlement states, including the United States. Therefore, one can argue that there is some indirect responsibility on the part of the Eisenhower administration, whose double-faced policy and liberation propaganda, contributed to the emerging of the Hungarian Uprising. Anyway, the resettlement of Hungarian refugees in 1956 and 1957 constitutes the first large scale resettlement undertaken within the framework of the contemporary refugee law regime and their processing and resettlement was operated efficiency. Today, the numbers of refugees in the world are not likely to decrease, and indeed, given the fluctuations of international politics, and many other complex reasons, including poverty and wars, the world's refugee population is likely to increase. The international community got used to so many international crises and unfortunately we are witnessing situations in which the amount of suffering is much greater than what we saw in Hungary.

⁴¹ United States Immigration and Refugee Law, 1921-1980 Holocaust encyclopedia

⁴² TEMPO, C.J. BON: *Americans at the Gate: The United States and Refugees During the Cold War*. Princeton, 2018. pp. 70-71.

AMOURI, BAYA

**AZ 1956-OS MAGYAR MENEKÜLTÜGYI VÉSZHELYZET ÉS AZ
EGYESÜLT ÁLLAMOK: ÚJ BEVÁNDORLÁSI KRITÉRIUMOK?**

(Összefoglalás)

Az amerikai-magyar kapcsolatnak nagyon régi gyökerei vannak. Az 1956-os magyar felkelés nyomán, közel kétszázharmincezer magyarnak engedélyezték az USA-ba való belépését. Ez a papír áttekintést adott az USA-ba menekült magyarokról. De nem beszélhetünk a Egyesült Államok 1956-os magyar felkelésre való reakciójáról anélkül, hogy megemlítenénk a nemzetközi közösség és más államok szerepét. Ez a papír vitatja meg a tágabb értelmezését a nemzetközi közösségek magyar felkelésre adott válaszában különös figyelemmel az USA-ra. A papír hangsúlyozza az Egyesült Államok által követett magyar menekültek befogadására vonatkozó kritériumokat és a menekültek áttelepítési folyamatának jogalapját.

BIRÓ ZSÓFIA*

A nádor bíraskodása a királyi udvarban**

I. Bevezetés

A 11. században a bírói hatalom kizárólagosan a teljhatalmú királyt illette. Az ügyek intézése szűkséggéppen magukkal hozták a királyi udvar szervezését, ami a királyi udvar ispánjára, a nádorispánra hárult, akit a király bírói teendők elvégzésével is megbíztak. A nádor bírói működése eleinte a királyi udvarra korlátozódott, majd a 12. századtól már vidéken is feltűnt saját jogán és királyi delegálás okán. A 14. századra a nádori bíraskodás döntően a vidékre tevődött át. 1342-ben a nádor vidéki bíraskodása megszűnt, innentől kezdődően a királyi udvar bíróságaiban végezte ítélkező tevékenységét. A nádori tisztség kiteljesedése az 1485-ös nádori cikkekkel történt: I. Mátyás a nádort, mint az ország legfőbb bíróját további, fontos hatalmi jogosítványokkal ruházta fel.

A nádori bíraskodást tehát három fő szakaszra bonthatjuk: amikor a nádor a királyi udvarban ítélkezett, ezt követően vidéken, majd ismét a királyi kúriában végezte bírói feladatait.

2. A nádor bíraskodása az Árpád-korban

Amikor még a király saját személyében ítélkezett az eléje tárt peres ügyekben, akkor királyi kúriájában (*curia regis*) járt el. Ebből alakultak ki később a további bíróságok. A király első delegált bírója a nádor volt, aki a király helyett, a király bíróságán intézte az ügyeket, erre pedig a királyi pecsét jogosította fel, aminek őrizését az uralkodó rá bízta.

Eleinte a nádor kizárólagosan az udvar népei felett rendelkezett bírói hatalommal. Szent László korában már a király helyett többnyire a nádor járt el, az uralkodó csak a fontosabb ügyeket tartotta meg magának. Ugyanakkor Szent László III. dekrétumának 3. és Kálmán király I. dekrétumának 37. fejezetei kimondják,¹ hogy amikor a nádor az udvart elhagyja, a királyi pecsétet nem viheti magával. A nádor ettől kezdve már saját

* PhD-hallgató, PTE ÁJK

** A tanulmány az „Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-3-I kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának” szakmai támogatásával készült.

¹ BÉLI GÁBOR: *A nádor bírói hatalma a XIII. század derekáig*. In: (Homoki-Nagy Mária szerk.): IV. Szegedi Jogtörténeti Napok. Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról. Szegedi Egyetemi Kiadó. Szeged, 2011. 53. p.

jogán is ítélezhetett, kizárólag az udvarnokok felett, kivéve, ha a nemesek peres ügyeit önként vitték színe elé, valamint választott bíróként tekintettek rá.² „*Azt is akarjuk, hogy ha olykor a nádorispán hazamegy, a király és az udvar pecsétjét hagyja annál, aki helyetteseképpen ott marad, hogy miképpen a királynak egy udvara van, úgy pecsétje is egy legyen. Ameddig pedig eme [nádor]ispán otthon marad, pecsétjét senkire se küldje, csupán azokra, akiket udvarnokoknak mondanak, és akik önként, saját akarataukból mennek hozzá, azok felett legyen neki szabad ítélezni.*”³

III. Béla idején a nádor inkább már vidéken, saját kúriájában ítélezett, a nemesek a nádor bírói fennhatóságát is elfogadták magukra nézve. Az Aranybulla 8. cikke értelmében a nádor immár minden országlakó felett ítélezhetett, kivéve a nemesi fő- és jószágvesztéssel járó ügyeket.⁴ II. András 1231. évi dekrétumának 9. cikke pedig kiemelte a nádor joghatósága alól az egyházi személyeket, egyházhoz köthető ügyeket. Viszont mindkét rendelkezés felruházta a nádort a király bírói helyettesítésének jogával a fehérvári törvényt napokra nézve.⁵

A 13. századtól a vidéki bíráskodás feje a nádor lett,⁶ a 14. században pedig rendszerré váltak a nádor bírói, megyék számára tartott köztörvényszékei.⁷ Vagyis a nádor bírói hatalma megerősödött, annak mindösszesen két korlátja volt: a fő- és jószágvesztési ügyek tárgyalása a saját kúriájában, valamint, hogy vidéken a XIV. századtól nem állíthatott maga helyett helyettes bírakat.⁸

3. A nádor bíráskodása 1342 után

Tanulmányomban a nádor királyi udvaron belüli bíráskodásának bemutatására töreksem, ezért a vidéki törvényszékek⁹ és a gonosztevők felett ítélő köztörvényszékek bemutatásától eltekintek, azt viszont mégiscsak fontos tisztázni, hogy a nádornak két bíráskodási központja is volt: az egyik Budán, a királyi udvarban, a másik pedig Vizsolyban. Utóbbinak az a magyarázata, hogy I. Károly alatt a Drugethek egymást követve viselték a nádorságot. Adományaik révén családi központjuk pedig Vizsoly volt, így kézenfekvő megoldásként kínálkozott, hogy törvényszéküket ott működtessék. Budán egyébként általában nem maga a nádor, hanem egy helyettese ítélezett. Drugeth Vilmos nádornak még volt önálló vidéki kúriája (1333–42).¹⁰ Vizsolyban egyébként

² TIMON ÁKOS: *Magyar Alkotmány- és jogtörténet különös tekintettel a nyugati államok jogfejlődésére*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata. Budapest, 1918. 173–174. pp.

³ MEZEY BARNA (szerk.): *A magyar jogtörténet forrásai. Szemelvénygyűjtemény*. Osiris Kiadó. Budapest, 2000. 100. p. Szent László harmadiknak tulajdonított dekrétumának első része. 3. A nádorispánról.

⁴ Az említett, fő- és jószágvesztéssel kapcsolatos ügyekben is ugyan eljárhatott a nádor, de a király tudta nélkül azokat nem fejezhette be. Lásd: NYERS LAJOS: *A nádor bírói és oklevéladó működése a XIV. században (1307–1386)*. Hungária Nyomda és Lapkiadó Vállalat. Kecskemét, 1934. 13. p.

⁵ NYERS 4. p.

⁶ BÉLI 2011, 53. p.

⁷ BÉLI GÁBOR: *A nemesek négy bírója. A szolgabírók működésének első korszaka 1268–1351*. Dialóg Campus–PTE ÁJK. Pécs, 2008. 153. p.

⁸ TIMON 175. p.

⁹ NYERS 18. p.: nádor, alispán, 4 szolgabíró és 12 esküdt nemes alkotta a nádor köztörvényszéki bírói tanácsát.

¹⁰ NYERS 9–10. pp.

többszörre az alnádor ítélte, még a nádor Budán végezte egyéb feladatait. Az alnádori oklevelek alapján a vizsolyi vidéki nádori törvényszéken utoljára 1340. október 20-án adtak ki oklevelet, de további írásos kiadványok alapján a működés valamikor 1341. február 28. és 1342. augusztus 29. között szűnt meg, talán Drugeth Vilmos halálával.¹¹ Ezt követően I. Lajos sem élesztette újra a vizsolyi központot.¹²

1342-ben tehát a nádor vidéki kúriája is megszűnt, a királyi székhelyen ülésező nádori bíróság azonban továbbra is megmaradt, sőt tovább fejlődött,¹³ állapította meg Bertényi Iván. Ezzel szemben Engel Pál kis különbséggel azt a feltételezte, hogy 1342-ben még I. Károly egyesítette a budai és a vizsolyi nádori törvényszékeket és Visegrádot jelölte ki helyszínéül,¹⁴ valamint fia I. Lajos megtiltotta, hogy az ispánok megyei birtokpe-rekben eljárjanak, innentől kezdődően csak az ország nagybírái hozhattak efféle perekben ítéleteket. Emiatt az ispáni közgyűléseknek is hamarosan leáldozott, hatáskörüket a nádor vette át, akinek már 1342 óta feladatai közé tartozott, hogy a megyéket végig járja és ott közgyűléseket tartson. Vagyis a nádor bírói működésének jelentősége még tovább erősödött, amit az is jelez, hogy felvette a *regni Hungariae palatinus* címet is.¹⁵

Ezzel szemben Szócs Tibor azt az álláspontot képviseli, hogy az egységes nádori kúria Visegrádra költöztetése nem az Anjou uralkodókhoz köthető, hanem sokkal inkább Drugeth Vilmos tudatos döntésének tudható be. 1339-ben Drugeth Vilmos nádor Izsép mestert nevezte ki vizsolyi albírájának, aki leveleiben utalt arra, hogy mindenkor a ráruházott nádori hatáskörnél fogva járt el. Ugyanakkor 1339 novemberétől az erre való hivatkozás sorra elmaradt, úgy tűnt, saját hatalmánál fogva járt el a hozzá utalt ügyekben, mégpedig abban az időszakban, amikor a nádor huzamosabb időre elhagyta Vizsolyt, és csak 1341 nyarán tért vissza, hosszabb visegrádi tartózkodást követően. Sőt, 1341-től az összes tartományi ügyet ő intézte Visegrádról, valamint 1340-ben a budai kúriát Nagymarosra – a Duna Visegráddal szemközti oldalára – helyezte át. Tehát Szócs véleménye szerint a nádor vidéki kúriáinak megszüntetése és Visegrádra történő központosítása nem I. Lajos 1342-es reformjának volt köszönhető, hanem azt Drugeth Vilmos nádor már tudatosan tervezte, és valósította meg, voltaképpen 1338–1342 között.¹⁶

Míg Szent László idején az udvarszervező tevékenységre esett a hangsúly, a nádor tekintélyének folyamatos növekedése mellett (pecsétörzés és választottbíráskodás), addig az Anjouknak mindig is erős központosító törekvéseik voltak, nem véletlenül. A hivatalszervezés mellett a központosítás I. Lajosnak kellő rálátást biztosított az udvarra, valamint ezzel a konstrukcióval tulajdonképpen ki is jelölte a nádor helyét az országos méltóságok között.

¹¹ Drugeth Vilmos halála Piti Ferenc szerint ugyanakkor későbbre, 1342. szeptember 15–20. közé tehető, mert ez év szeptember 15-én a szepesi káptalan még jelentést tesz Vilmosnak, szeptember 20-án viszont ugyanez a káptalan már néhaiként aposztrofálja. Szepes megyének pedig Vilmos egyben az ispánja is volt, így vélhetően a kor lehetőségeihez képest a megyei káptalanhoz viszonylag gyorsan jutottak el a hírek, így a nádor halálhíre is. Ld.: PITI FERENC: *Az 1342. évi nádorváltás*. In: Századok 140. 2006. 436. p.

¹² NYERS 11–12. pp.

¹³ BERTÉNYI IVÁN: *A magyar királyi udvar tisztviselői a középkorban*. http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_magyar_kiralyi_udvar_tisztviselo_i_a_kozepkorban

¹⁴ ENGEL PÁL: *Szent István birodalma*. MTA História. Budapest, 2001. 164. p.

¹⁵ ENGEL 154–155. pp.

¹⁶ SZÓCS TIBOR: *A nádori intézmény korai története 1000–1342*. MTA. Budapest, 2014. 116., 121., 124–126., 142. pp.

A nádor ekkortól kezdve az udvarból vezette a vidék bíraskodását, ezt követően önálló jellegű vidéki bíraskodása megszűnt,¹⁷ a nádori megyei közgyűléseit már csak királyi rendelés esetén tartották meg, egyre ritkábban; ez a királyi kúria bíróságainak hatáskör-kiterjedésére volt visszavezethető. A XV. századtól a megyei közgyűléseket felváltották a kikiáltott gyűlések (*proclamatae congregationes*), amik a hatalmaskodási ügyeket vizsgálták ki.¹⁸

Itt kell megemlíteni a nádor személyes, különös jelenléti bíraskodását is, a *praesentia specialis personalis*-t. 1332-ből, 1336-ból, 1337-ből és 1339-ből állnak rendelkezésünkre okleveles források, amik szerint a nádor ezeket az ügyeket kiveszi a vidéki alispáni bíraskodás alól és a maga joghatósága alá rendeli. Ez a bíraskodás csak nevében hasonlít a király személyes jelenléti bíróságára, mert még az előbbi állandó fórum, addig az utóbbi csak *ad hoc* jellegű volt.¹⁹

A zűrzavar Luxemburgi Zsigmond idején ért véget az igazságszolgáltatás 1435-ös reformjával. I. Lajos intézkedése révén a központi bíróságok a kúriában működtek, kezdetben Visegrádon, aztán Budán, a központosítás tehát eleve adott volt, viszont 1405-re a megyei törvényszék az úriszék kötelező fellebbviteli fórumává vált, a reform pedig megerősítette a megyék 1397-es felhatalmazását: az alispánt és a szolgabírákat ez időtől az ország rendes bírái között tartották számon, így a megyei bíraskodás súlya megerősödött.²⁰ Vagyis a nádor bíraskodása véglegesen is a központba, a királyi kúriába tevődött vissza.

Zsigmond uralkodásának egyik sajátossága, hogy újfent módosult az uralkodói bíraskodás: a király nem csak udvari kúriájában ítéltkezett, hanem azon kívül is, ahol épp tartózkodott. A rendek pedig a 15. század derekától arra törekedtek, hogy befolyásolhassák a nádorválasztást (1439:2. tc.), így a királyi tanácsnak – amely a gyakorlatban eddig is megtárgyalta a kinevezést – ezután a törvény is beleszólási jogot biztosított. 1447-ben, Hunyadi kormányzósága – V. László kiskorúsága – idején az országgyűlés választott nádort.²¹

4. Az ország legfőbb bírója

A 15. század második felében a királyi kúria bíróságaiból kialakult a Királyi Tábla, aminek az élén az ország nagybírái, a nádor, az országbíró és a személynök álltak. Az ítélezési időszakok negyven vagy húsz napig tartottak, a bíróság tagja volt egy főpap, egy főúr és tizenhat jogban jártas nemes, akiket az országgyűlés választott meg. A Királyi Táblán hatáskörét tekintve a megyéktől fellebbezett, illetve a megyei hatáskört meghaladó ügyeket tárgyalták. A nagybírák, így a nádor helyett is többnyire helyetteseik jártak el.²²

¹⁷ NYERS 8. p.

¹⁸ BÉLI GÁBOR: *A vármegyei nemesi bíraskodás szervezete 1723-ig*. Jogtörténeti Szemle 2017/1-2. 23. p.

¹⁹ NYERS 19–20. pp.

²⁰ ENGEL 187–189. pp.

²¹ BERTÉNYI IVÁN: *A magyar királyi udvar tisztségviselői a középkorban*. http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_magyar_kiralyi_udvar_tisztségviselői_a_középkorban.

²² LACZLAVIK GYÖRGY: *A központi bíraskodás szervezetének vázlata a Magyar Királyságban a 16. század első felében*. In: Jogtörténeti Szemle 2015/2. 16. p.; BÉLI GÁBOR: *Magyar jogtörténet. Az államalapítástól 1848-ig*. (Institutiones Iuris). Janus Pannonius Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. Pécs, 1995. 95. p.

4. 1. Az úgynevezett „nátori cikkek”

I. Mátyás idején új korszak kezdődött, a nádor tisztsége méginkább felértékelődött. A nádor jogkörét I. Mátyás által 1485 decemberében összehívott országgyűlés tovább szélesítette: az ún. „nátori cikkek” értelmében a nádor lett az ország legfőbb bírója.²³ *„Kilencedszer: A nádor hivatalánál fogva köteles bármely országlakót a panaszlók kérésére akár birtokjogok, akár hatalmaskodások tárgyában törvénybe idézni. És ebben az esetben akkora hatalma, joghatósága és méltósága van, amelynél nagyobb, de még csak ahhoz hasonló is a királyi méltóság kivételével egyáltalán semmi igazságszolgáltatónak nincsen. [...]”*²⁴

A nátori cikkek értelmében a nádor rendelkezett a korábbi kormányzói jogkörökkel, a király kiskorúsága esetén képviseleti és gyámi teendőket ő látja el, királyi jogokat gyakorol, a Hunyadi János kormányzósága alatt is ismerős adományozási jogkörrel is rendelkezik, egészen 32 jobbágytelek mértékig. (Utóbbi méretbeli megszabást természetesen senki sem tartotta be ténylegesen.) Királyválasztás esetén a nádor feladata lett összehívni az országgyűlést és leadni az első szavazatot – ennél a pontnál gyanakodhatunk arra, hogy I. Mátyás így szerette volna trónra ültetni törvénytelen fiát, Corvin Jánost.

„[...] Az ország más bírái ugyanis régi szabálynál és megállapodásnál fogva csakis hatalmaskodások és nem birtokjogok dolgában rendelhetek el idézéseket vagy perbehívásokat és hozhatnak ítéleteket.

Ezután meg azoknak, akiket a nádor előtt marasztalnak el a törvény útján bírságokban vagy más törvénykezési tervekben, az ilyen terheket a királyi felség nem annyira a maga rendes, mint inkább korlátlan hatalmánál és méltóságánál fogva engedheti el, mindazonáltal ezt nem kell megtennie, mert a nádor ezekről a bírságokról mindenkor saját akarata szerint rendelkezhet.

*Ellenben másoknak, akiket a többi bírák előtt marasztalnak el, a királyi felség e terheket rendes hatalmánál fogva mindenkor szabadon és egyenesen elengedheti.”*²⁵

A nátori cikkek további pontjaiban látható az ország más bíraira vonatkozó megkötés, miszerint ők nem járhatnak el birtokjogi vitákban, ráadásul míg a nádor az általa ítélt ügyek kapcsán maga rendelkezhet a bírságról, vagyis nagy anyagi haszna származhat belőle, addig a többi bíró esetén a király kikötötte, hogy ő maga ténylegesen is beleszólhat a bírság ügyébe, azt akár el is engedheti, míg a nádornál ugyan hatalma lenne rá, de nem teszi meg.²⁶

Először is le kell szögezni, hogy a nátori cikkek több szempontból vitatottak. A szerzők többsége 1485 végére datálja, de Bónis György szerint a nátori cikkek tárgyalására összehívott országgyűlés csak 1486 elején történhetett, ráadásul a javaslat nem is emelkedett törvényerőre. Engel Pál szintén az 1486-os keletkezést tartja fenn. Még aggályosabb, hogy a források egyáltalán nem is említik a nátori cikkek országgyűlési napirendre vételét, sőt, maga az eredeti dokumentum sem került elő ebből a vélt idő-

²³ BÉLI GÁBOR: *Organe der Machtausübung*. In: (Máthé Gábor szerk.): *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 94–95. pp.; Természetesen a rendelkezés mögött I. Mátyás nem titkolt politikai szándéka húzódott meg: trónra ültetni törvénytelen fiát, Corvin Jánost.

²⁴ MEZEY 103–104. pp. I. Mátyás dekrétuma – Az ún. nátori cikkek. 9. A nádor bírói méltóságáról.

²⁵ MEZEY 104. p. I. Mátyás dekrétuma – Az ún. nátori cikkek. 9. A nádor bírói méltóságáról.

²⁶ NYERS 17. p.: A nádort a perérték / birtok 2/3-a illette meg.

szakból, először a Négyeskönyv közjogi megoldásai között találkozhatunk vele.²⁷ Kérdéses tehát, hogy valóban hívtak-e össze országgyűlést a nádori cikkek megszavazására. Annyi ugyanis bizonyos, hogy sehol sem esik szó dekrétum alkotásról, *Antonio Bonfini*, aki végig követte I. Mátyás életét, sem ír róla egy szót sem. Továbbá a mai napig nem került elő a nádori cikkek eredeti példánya, csak a Hármaskönyv reformjakor (a kiegészítést négy könyvbe szerkesztették, innen ered az operátum Négyeskönyv neve), kibővült egy új articulussal a nádor jogállásáról. Ide kerültek be azok a rendszabások is, amiket ma nádori cikkeknek nevezünk, ami alapvetően rendi érdekeket jelenít meg, kiterjeszti többek között a nádor bírói jogkörét, valamint a király távolléte esetére helytartónak is kijelöli, ami tulajdonképpen egy hatalmi, kormányzati jogállás.²⁸

4. 2. „Magyarország nádorának méltóságáról” – A nádor jogállása a Négyeskönyvben és az 1573-as interpolált változatban

A nádori cikkek eredeti példánya mindeddig nem látott napvilágot. Az első leírások egyike a Négyeskönyv III. rész VIII. címében található, amit némi változtatással a későbbi interpolált változatok is megtartottak.²⁹ *Illés József* is megjegyzi, hogy az Aranybullával egyetemben a nádori cikkeket elsőként a Négyeskönyv említi, azt a Hármaskönyv, Werbőczy nem tárgyalja.³⁰

Illés kiemeli, hogy az általa vizsgált, az eredetihez legközelebb álló Négyeskönyv interpolációhoz képest (ami valamivel 1556 után keletkezett és jelen tudásunk szerint a legközelebbi képet adja az eredetiről) a Habsburg uralkodói nyomásra eltorzított 1783-as Hevenesi codex (valójában 1695 és 1712 közé tehető a keletkezése³¹) a nádori cikkekben kihagyja a VII. és VIII. cikkelyeket, amik burkoltan a nádori bíráskodás visszaszorítását jelentették, ugyanis a VII. cikkely kimondta, hogy „*ha a király hanyagságból nem hallgatná ki a követeket, ezt a hibát a nádornak kell helyreigazítani*”; a VIII. cikkely értelmében pedig „*ha a király igazságtalanul adományoz birtokot, a panaszosok a nádorhoz forduljanak*”. E két cikkely elhagyásával tehát a nádor nem írhatta felül a Habsburg uralkodók döntéseit.³²

Egyébiránt *Illés* hat kéziratot és az 1798-as nyomtatott, Novoszel-féle Quadripartitumot, annak is a közjogi részeit – ami leginkább interpolált – hasonlította össze. Megállapította, hogy az általa a bécsi National Bibliothek-ben talált 8465. (Jur. Civ. 73.) ch. XVI. 393. folio jelölésű kézirati kódex szinte megegyezik a legkorábbi ismert, a Nemzeti Múzeumban őrzött, 1556 környékéről származó, az eredetihez legközelebb álló interpolációval (512. fol. lat.). Szintén a Nemzeti Múzeumban talált 1765. fol. lat. jelzésű kéziratról elmondható, hogy a Bécsben fellelhetőnek (8465.) pontos mása. Ugyanez

²⁷ BÉLI GÁBOR: *I. Mátyás 1486. évi nagyobb dekrétuma*. In: Peres Zsuzsanna, Révész T. Mihály (szerk.): *I. Mátyás és az igazságszolgáltatás: Az Országos Bírósági Hivatal tudományos konferenciája*. Országos Bírósági Hivatal, Dürer Nyomda Kft., Budapest, 2019. 46–47. pp.

²⁸ BÉLI 2019, 46–47. pp.

²⁹ BÉLI 2019, 47. p.

³⁰ ILLÉS JÓZSEF: *A Quadripartitum közjogi interpolációi*. In: *Értekezések a filozófiai és társadalmi tudományok köréből* IV. 2. 1931. 24. p.

³¹ ILLÉS 8. p.

³² ILLÉS 14., 27–28. pp.

igaz a múzeumban fellelt 895. quart. lat. jelzésű kéziratra is. E változatok megőrizték többek közt a nádori cikkek eredeti változatát, azaz a VII. és VIII. cikkelyeket. A későbbi változatokon, mint a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Egyetemi Könyvtár kéziratárában talált példányon (Hevenes Collectio XIX., valamikor 1695 és 1712 között keletkezhetett), a Nemzeti Múzeumban talált 525. fol. lat. jelzésű példányon, valamint az 1798-as Novoszel-féle nyomtatott interpolációkon nyomot hagyott a Habsburg befolyás és uralkodói akarat: ezek nem tartalmazták az említett cikkelyeket, ahogy a nemzeti királyválasztói jog helyett is örökösödési jogot emlegetnek.³³

Akad egy nemrég előkerült Négyeskönyv interpoláció is, aminek másolatát megvizsgálva Béli Gábor arra a következtetésre jutott, hogy annak készítője a jogkönyv egy 1573-ban elkészült interpolációját másolta le. Ez lehetett a Négyeskönyv megmentésére és uralkodó általi szentesítésére tett utolsó kísérlet. A másolat valamikor a 17. század legvégén vagy a 18. század elején készülhetett, egyazon kéztől. Az NK. Iv. 1573-as jelzéssel ellátott példányban a nádori cikkekből (III. 8.) szintén kihagyja a VII. és VIII. cikkelyeket, ellentétben A 8465-ös jelzésű bécsi, valamint a Magyar Nemzeti Múzeumban fellelhető 512. fol. lat., 1765. fol. lat. és 895. quart. lat. jelzésű példányokkal, amiket az eredeti Négyeskönyvről másolhattak.³⁴ Sőt, a keretszöveggel együtt viszonylag sok módosításon esett át a III. rész 8. cím, még a cikkelyek számozása is abbamarad a 6. cikkelyt követően és csak utalószavak jelzik az egyes bekezdések elején, hogy újabb „pont” kezdődött. Elmondható, hogy ez a cím az egész szövegre nézve, teljes mértékben interpolált.³⁵

NK. Iv. 1573.³⁶

III. rész
Magyarország nádorának méltóságáról
VIII. cím
[...]

Harmadszor, ha megesnék (mint az előbb megjegyeztük), hogy megszakadna a királyi mag, az idő alatt, amíg az új királyt megválasztják, vagy akkor is, mint említettük, ha az örökös gyermekkorban maradna hátra gyám nélkül, akit atyja nem jelölt ki számára, annak gyámja méltóságánál fogva mindig csak a nádor lehessen, az országnak és az örökösnek az ügyei és szüksége végett, országgyűlések, ha kell bármilyenek tartását és hirdetését kezdeményezhesse, akinek, mint említettük, az országlakók engedelmeskedni és szót fogadni tartoznak és kötelesek.

Eredeti³⁶

III. rész
Magyarország nádorának méltóságáról
VIII. cím
[...]

Harmadszor, ha megesnék, hogy megszakadna a királyi mag, az idő alatt, amíg az új királyt megválasztják, vagy akkor is, mint említettük, ha az örökös gyermekkorban maradna hátra, annak gyámja méltóságánál fogva mindig csak a nádor lehessen, az országnak és az örökösnek az ügyei és szüksége végett, országgyűlések, ha kell bármilyenek tartását és hirdetését kezdeményezhesse.

³³ ILLÉS 2., 5–8., 10. pp.

³⁴ BÉLI GÁBOR: *A Quadripartitum közjogi megoldásai*. In: (Máthé Gábor – Menyhárd Attila – Mezey Barna szerk.): *A kettős monarchia*. ELTE. Budapest, 2018. 15., 20–21. pp.

³⁵ BÉLI GÁBOR: *A Négyeskönyv 1573. évi interpolált változata és közjogi megoldásai*. In: (Máthé Gábor szerk.): *Quadripartitum kézirat azonosítása - Nk Iv 1573. NKE*. Budapest, 2015. 323., 325. pp.

³⁶ Az NK. Iv. 1573. és Eredeti változat jelen tanulmányban idézett cikkelyeit fordította: Béli Gábor. Ld.: BÉLI 2015, 357. p. Melléklet.

A bevezetés és a II. cikkely még megegyeznek egymással, a III. cikkely viszont már az NK. Iv. 1573-ban az eredetihez képest már nem csak a nádort jelöli meg a kiskorú király egyetlen lehetséges gyámjaként, hanem a gyám jelölését uralkodói jogosítványként tünteti fel. Ha a király nem jelöl ki gyámot, akkor száll a feladat a nádorra, akinek az országlakók engedelmeskedni kötelesek. E különbségtől eltekintve a III. cikkely arra jogosítja fel a nádort, hogy a fontos ügyek intézése érdekében bármikor összehívhat országgyűlést – és az NK. Iv. 1573 még azt is hozzáteszi, hogy „*az országlakók engedelmeskedni és szót fogadni tartoznak és kötelesek*”.³⁷

A IV. cikkely szintén a Habsburg uralkodókat erősíti a nádorral szemben, aki a módosítások értelmében elmozdíthatóvá vált a főkapitányi tisztségből:

Negyedszer, ha valamikor az ország szüksége szorongatna, és szükséges volna, hogy elvárt védelme érdekében az országlakók felkeljenek, akkor a nádor legyen vállalt méltóságánál fogva az ország és az országlakók egyetemes és főkapitánya, és vezesse őket, mégis a királyi felség szándéka és döntése szerint, ha netán a nádor bármilyen életkori és betegségbeli erőtlenség miatt a kapitányság eme hivatalának ellátására alkalmatlannak mutatkozna, akkor mindenesetre a királyi felség gondoskodjék másról, aki alkalmasnak látszik.

Negyedszer, ha valamikor az ország szüksége szorongatna, és szükséges volna, hogy elvárt védelme érdekében az országlakók felkeljenek, akkor a nádor legyen vállalt méltóságánál fogva az ország és az országlakók egyetemes és főkapitánya, és vezesse őket, mégis a királyi felség szándéka és döntése szerint.

Az V. cikkely a nádor bíraskodási jogkörét érinti és szabja szűkebbre: immár villongások, lázadások esetén nem a nádor feladata azt lecsendesíteni, igazságot tenni és büntetni a résztvevő országlakókat, hanem a király jogosult elsődlegesen a helyzet rendezésére, és csak ezután a nádor, mégpedig királyi parancs által:³⁸

Ötödször, hogy, ha netán valami villongások vagy lázadások, vagy más ellentétek támadnának az országlakók körében, akkor először a királyi felség, aztán pedig a felség parancsából méltóságának tekintélyével a nádor gondoskodjék, és csendesítse le, és igazítsa el azokat, és büntesse érdem szerint a bűnösöket, nemkülönben javítsa ki, és hozza helyre a hibákat, mindezeknek mégis királyi tekintéllyel kell megtörténni.

Ötödször, hogy, ha netán valami villongások vagy lázadások, vagy más ellentétek támadnának az országlakók körében méltóságának tekintélyével a nádor gondoskodjék és csendesítse le és igazítsa el azokat, és büntesse érdem szerint a bűnösöket, nemkülönben javítsa ki, és hozza helyre a hibákat.

³⁷ BÉLI 2015, 323–324. pp.

³⁸ BÉLI 2015, 338., 345. pp.

A VI. cikkely változatlan maradt, de az említett VII. és VIII. cikkelyeket teljes mértékben kihagyták az NK. Iv. 1573-as interpolált változatból is:

Hetedszer, hogy ha valamikor a király felelőtlen vagy hanyag volna, hogy a követeket meghallgassa, vagy válaszoljon nekik, a nádor hivatalból gondoskodjon erről és pótolja hibáját.

Nyolcadszor, ha a királyi felség valamely jószágokat adományoz, és ellentmondók jelentkeznek, és pert indítanak, hogy őfelsége jogellenesen adományozta azokat, a nádornál tegyenek panaszt, és ő tartozzék az efféle panaszokat mielőbb tudatni a királlyal. Ha pedig a király távol lenne, mindazonáltal, miután a panaszt meghallgatta, a királyt mielőbb tartozzék értesíteni és hasonlóképpen felhívni, hogy jelöljön meg határnapot és helyet, ahol és amikor a panaszt megvizsgálja, megvitatja és eldönti.

Ezek a rendelkezések úgyszintén a nádor bíraskodási jogát tárgyalták: a VII. cikkely értelmében, ha az uralkodó nem rendezi az elébe hozott vitás ügyeket, akkor a nádor köteles gondoskodni a rendezéséről, a VIII. cikkely pedig arról rendelkezett, hogy ha a király adományozása okán ellentmondók jelentkeznek és azok pert indítanak, akkor nekik a nádornál kellett panaszt tenniük. Tehát a király általi adományozás kapcsán kialakult peres ügyekben a nádornak kellett az eredeti szöveg szerint eljárnia.³⁹ I. Ferdinánd nem véletlenül töröltethette ezt a passzust, hiszen a Szent Koronára és a királyra visszaháramlott birtokok adták uralkodásának egyik alapját, amit hívei között próbált újraelosztani, és amennyiben ezt a magyar nemesek közül bárki sérelmezte, már nem volt meg a joga arra, hogy az ország nádora előtt adja elő ügyét, annak meghallgatására már csak az uralkodó volt jogosult vagy akit az kijelölt maga helyett. Ugyanakkor az említett cikkelyek közelebről sem foghatóak fel a király bíraskodási hatalmának törvény általi korlátozásaként, azokat minden bizonnyal a bécsi királyi tanácsosok értelmezhatték félre.⁴⁰

³⁹ BÉLI 2015, 334. p.

⁴⁰ BÉLI 2015, 334–335., 345. pp.

Az eredeti IX. cikkely helyett és a továbbiakban is már csak utalószavak jelzik az újabb bekezdések kezdetét:

Hasonlóképpen a nádor, mint első rendes bíró az országban méltóságánál fogva bármely országlakót, akár birtokjogok, akár hatalmaskodások okán a perlekedők kérésére perbe hívhatja, és peres eljárást megtartván, törvényes módokon és hatánapokon, a törvényes eljárás szerint azt, amit megítéltek, illő végrehajtásra utasíthat. Mely esetben a nádor régtől fogva azt az előjogot élvezzi, hogy ha valakit a nádor színén jogszerűen bírságokban vagy büntetések más terheiben marasztaltak, az efféle terhek ne a királyi felséget, hanem a nádort illessék szabad rendelkezésére az ország régi szokásjoga által megkövetelten, amik felől a nádor mindig belátása szerint rendelkezhet a hűtlenség bélyegén kívül, aminél a terhek eltérőképpen csak a királyi felségre szállnak és néznek, mivel bármely bírói terhek vagy bírságok, melyekben valamely perlekedők más rendes bírók színén marasztalódnak, nem a bírókat, hanem tisztán a királyi felséget illetik, amikről a királyi felség szokott mindig szabadon és teljességgel rendelkezni, azokat kénye és elhatározása szerint vagy átengedve, vagy magának követelve.

Kilencedszer a nádor hivatalánál fogva bármely országlakót birtokjogok, akár hatalmaskodások miatt peres felek kérésére perbe hívhasson, és ebben az esetben oly annyira legyen teljhatalma, joghatósága és tekintélye, mit a királyi méltóságon kívül más igazságszolgáltatónak egyáltalán nincsen, de ne is legyen hasonló. Az ország más bírói ugyanis csak hatalmaskodási ügyekben, és nem birtokjogok ügyeiben rendelhetnek el idézést és perbehívást és hozhatnak ítéletet a régi szabály és meghagyás szerint. Egyébiránt, ha valakit, a nádor színén jogszerűen bírságokban vagy büntetések más terheiben marasztaltak, azoknak az efféle terheket a királyi felség nem annyira rendes, hanem inkább korlátlan hatalmánál és tekintélyénél fogva elengedheti ugyan, erre azonban nem köteles, mivel a nádor bírsági felől saját elhatározás szerint rendelkezhet mindig. Másoknak pedig, akik egyéb bírák előtt marasztalódnak, a királyi felség szabadon és tisztán rendes hatalmánál fogva mindig elengedheti a terheket.

Az eredeti IX. cikkely a nádort oly mértékű bírói hatalommal ruházza fel, „*mit a királyi méltóságon kívül más igazságszolgáltatónak egyáltalán nincsen, de ne is legyen hasonló*”. Ehhez képest az interpolált változat már nem említi a nádor bírói teljhatalmát, eljárását a törvényes módokhoz és hatánapokhoz köti. Így a nádor joghatósága alól kikerültek a hűtlenségi ügyek is, amik felett immár csak a király ítéltetett. Az interpolált változatokból a nádor bírságok felőli önálló rendelkezési joga is eltűnt.⁴¹

A X. (a nádor az ország helytartója), XI. (a nádor Kunország bírása), XII. (Dalmácia is nádori bíraskodás alatt áll) cikkelyek tartalmilag teljes mértékben átkerültek az interpolált változatokba, csak a számozásuk maradt el.⁴²

⁴¹ BÉLI 2015, 357. p. (Melléklet: III. rész VIII. cím IX. cikkely).

⁴² BÉLI 2015, 357. p. (Melléklet: III. rész VIII. cím X., XI., XII. cikkely).

A záró szövegrész szintén számos, lényegi eltérést tartalmaz:

Mindenesetre azt is kinyilvánítva, hogy amikor a királyi sarj gyermekkorú, a királyi felség számára pedig mindig fennáll, hogy vagy végrendeletben, vagy élők közt is királyi sarjának, akit akar, gyámul rendeljen és hagyjon, csak magyar legyen és nem idegen származású, mindazonáltal ha az előbb említett senkit nem hagyott gyámul gyermekkorú sarjának, akkor vitathatatlanul a nádor szokott lenni e királyi sarj gyámja és az ország kormányzója, a kormányzás efféle hivatalának gyakorlására csak egészégre nézve és más körülményeinek mérlegelése után alkalmasnak bizonyult legyen, ugyanis az ország vezetése nemcsak a királyi gyermek tartásában és nevelésében, hanem az országnak az ellenségektől való megvédésében is szokott állni, mely védelemre, ha a nádor kevésbé alkalmas, ebben az esetben engedett az országlakóknak, hogy bárkit akarnak, az ország előkelői közül erre a hivatalra közös szavazattal megválasszanak, miként a magyar évkönyvek tanúsítják, hogy ez megesett Hollós Hunyadi Jánossal, ugyanis jobb ekként gondoskodni, mint az országot védelem nélkül veszedelmeknek kitenni és hátrahagyni.

Ezek mindenesetre az egykor szerkesztett törvénycikkek e Magyarország nádorának méltóságáról, állásáról és helyzetéről, amiket most is és eztán mindig érvényében kell követni, azt mégis kinyilvánítva, hogy amikor Magyarország királya utód nélkül távozna, vagy pedig az utód gyermekkorú volna, ha az országlakó urak nem a nádort, hanem valaki mást választanának Magyarország mánásai közül az ország főkormányzójának vagy a királyi gyermekek gyámjának, akkor ezt az országlakók ugyanezek tetszésére tehessék. Ezenkívül, bár a nádor az előbb megjegyzett ügyekben a királyi felség rendes helytartója, mégis azzal a korlátozott joghatósággal, amit néki a király vagy annak halálával az országlakók adtak, miként mindig meg fogja illetni, azt is hozzátéve, mint ismeretes, a bírságok megvitatása és vizsgálata, és bármely magszakadás által a királyi felségtől felkért javak és birtokjogok iránt indított pereknek a végitélete és bevégezése és azok végrehajtása már nem a nádorra, miként egykor szokásos volt, és miként a beillesztett nyolcadik cikk tartalmazza, hanem a királyi udvar bírójának törvényszékére tartozik, és szintén, hogy az ország többi rendes bíráinak a hatalmaskodások felől, ahogyan az előbb felvett kilencedik artikulusban megírták, a nádort kivéve, nem is áll teljes törvényes hatalmukban ítélni és intézkedni, hanem birtokjogok és mindennemű más kötelekben és ügyekben.

Az eredeti verzió záró részének első felében leírják, hogy „Ezek mindenesetre az egykor szerkesztett törvénycikkek e Magyarország nádorának méltóságáról, állásáról és helyzetéről, amiket most is és eztán mindig érvényben kell követni [...]” – értelemszerűen e szövegrész elhagyása nélkül nem lett volna lehetőség a szöveg részbeni interpolálására sem. Továbbá ismét felmerül a kiskorú király gyámjának kérdése: az eredeti szöveg értelmében, ha a nemesek nem tartják alkalmasnak e feladatra, valamint a kormányzói teendők ellátására a nádort, akkor szabadon mást választhatnak helyette. Az interpolált szöveg szerint a király jelölheti ki utódja gyámját, s csak jelölés híján száll e tisztség a nádorra, illetve alkalmatlansága esetén arra, akit az országlakók megválasztanak. Az interpolált változat itt véget is ér, míg az eredeti nádori cikkek utolsó mondata még egyszer kitér a nádor bírói jogosítványaira és kötelezettségeire: érdekes, hogy a VIII. cikkellyel ellentétben a királyi adományos birtokok pereiben már nem a nádor az

illetékes, hanem a királyi udvar bírójának, az országbírónak törvényszéke. Ez részben azzal magyarázható, hogy ezek az ügyek alapesetben ténylegesen az országbíró általános hatáskörébe tartoztak, de szükség esetén a nádor is eljárhatott. Talán emiatt a részbeni ellentmondás miatt is történthetett, hogy az eredeti változat III. rész VIII. cím zárszavának ismeretében az NK. IV. 1573 készítője, valamint a további interpolációk már egyszerűen kihagyták a VII. és VIII. cikkelyeket.⁴³ Az eredeti szöveg zárszava pedig továbbra is a nádor kizárólagos joghatósága alá helyezte a hatalmaskodási ügyekben való döntéshozatalt.

Összességében a nádori cikkek interpolált változata erősen korlátozta a nádor bíráskodási jogosítványait, nem biztosított számára a királyéhoz hasonló teljhatalmat e téren, a hűtlenségi ügyeket is kizárólagosan az uralkodó jogkörébe utalta át, az országlakók villongásai esetén sem a nádor tett már elsődlegesen igazságot és szabta ki a büntetést, hanem szintén az uralkodó. Teljesen eltörölték a VII. és VIII. cikkelyeket, azaz az uralkodó elé vitt vitás ügyeket a nádor nem rendezhette, még akkor sem, ha azokat az uralkodó figyelmen kívül hagyta, valamint a királyi adományos birtokok peres ügyeiben sem ítéltetett többé a nádor.

Mint az ismeretes, I. Ferdinánd végül ezt az interpolációt sem fogadta el, ezért a Négyeskönyv országgyűlés általi elfogadása, majd uralkodói szentesítése végképp lekerült a napirendről, mivel a szerkesztők jelezték az uralkodónak, hogy a nemzeti királyválaszói jogot nem hajlandók kihagyni a dokumentumból, hát még a helyére a Habsburgok örökös trónöröklési jogát beiktatni, mert az ilyen mértékű törvénymódosítás végső soron az országgyűlés és az uralkodó közös feladata. I. Ferdinánd pedig tartott attól, hogy a rendekkel még egyezkedni sem lehetséges ebben a kérdésben, így az országgyűlés elé sem terjesztette a módosított törvénykönyvet.⁴⁴ Ettől függetlenül a Négyeskönyv továbbra is a szokásjog alapját képezte és magánjogi, valamint perjogi megoldásait egészen a 19. század második feléig alkalmazták.

4. 3. I. Mátyás úgynevezett 1486. évi nagyobb dekrétuma

I. Mátyás 1486. évi nagyobb dekrétumával az ország nagyurait, és ezzel együtt a megyéket is igyekezett megnyerni törvénytelen fia, Corvin János – *Bonfininél* érdekesen: ifjabb Hunyadi János – trónraültetéséhez. A rendelkezés LX. cikkelye a megyésispán kinevezését – ami eddig uralkodói jogosítvány volt – a királyi tanács jogkörébe delegálta, hogy annak személyét saját kebelből válasszák, valamint helyetteseit ő maga jelölhesse ki. A VIII-IX. cikkelyek kimondták, hogy a szolgabírákat ezután a megyésispán és a megye egyeteme választja meg. A LXVIII. cikkely a megyésispánt és vicéjét különös büntetőjogi védelem alá helyezte: aki eljárás közben rájuk támad, az hűtlenséget követ el. A LXVII. cikkely a törvényszéken fegyveresen megjelenőket rendelte büntetni, míg a LXIV. pont a háziadót a megye saját bevételei közé sorolta, a megye szervezetének fenntartására rendelte.⁴⁵

⁴³ BÉLI 2015, 335. p.

⁴⁴ BÉLI 2015, 327–328., 334. pp.

⁴⁵ BÉLI 2019, 53–55. pp.

A dekrétum továbbá eltörölte a rövid perbehívásokat, ehelyett két rendes nyolcadot jelölt ki, ahol legalább két rendes bírónak kellett jelen lennie, mint például a nádornak és az országbírónak. Az I. és II. artikulus értelmében ugyancsak megszűntek a vidéki nádori köztörvényszékek és kikiáltott gyűlések, aminek következménye a megyei törvényszékek hatáskörének kiterjesztése volt: „Mindenekelőtt végeztük és határoztuk, hogy a köz- vagy nádori törvényszékek eltörölendők, jövőre soha semmilyen időben sem szabad azt megtartani.”⁴⁶ I. Mátyás döntését arra alapozta, hogy uralkodása alatt a megyék már inkább megváltást fizettek, semmint, hogy nádori köztörvényszéknek adjanak otthont.⁴⁷

5. Összegzés

A mohácsi vészt követő időszakban, mivel a magyar király, a Habsburg uralkodó nem tartózkodott az országban, helyette a nádor járt el, mint helytartó. Ekkor a nádor helytartóként a magyar kormányzati szervek tényleges feje is volt egyben (szervezetszerűen helytartói tanácsot működtetett). Sőt, az országgyűlés felső táblájának kialakulásával a nádor az országgyűlés és a felsőtábla elnöke is lett egy személyben. A későbbiekben a helytartó tisztsége a nádortól különvált azzal a meghagyással, hogy ha a nádori méltóság éppen betöltött, akkor a nádor helytartó is egyben, ha a tisztség üres, akkor a nádor bíraskodási ügyeit a helytartója (nádori helynök) intézte, rendelkezései tehát csak bíraskodási vonatkozásban voltak érvényesek. A nádor hét bírótárral ítélte, a XVII. századtól ezt nevezzük Hétszemélyes Táblának, ez volt a legfőbb fellebbviteli fórum (helytartói tanács). Ha a nádori tisztség betöltött, akkor a Hétszemélyes Tábla élén a nádor állt, a nádori törvényszékkel együtt működött. Ha a nádori tisztség betöltetlen maradt, akkor pedig a nádori törvényszék a Hétszemélyes Tábla alárendelt bíróságaként funkcionált, élén a nádori helynökkel. 1723-tól a Hétszemélyes Tábla lett a királyi kúria fellebbviteli bírósága.⁴⁸

Végigtekintve a nádori tisztség fejlődéstörténetét, kezdetben még csak az uralkodói ügyteher kérdését hivatott orvosolni, de hamar nagy tekintélyre tett szert, és már a felek által szabad akaratukból választott bíróként is eljárhatott, a későbbiekben helyettesíthette a királyt a fehérvári törvénynapokon, az Aranybullától kezdve pedig minden országlakó felett gyakorolta bírói hatalmát, kivéve a nemesi fő- és jószágvesztéssel járó ügyeket.

A 14. századra bíraskodása saját vidéki kúriájába tevődött át, nádori törvényszékeket tartott.

Az 1342-es reform, miszerint a nádor vidéki központjai megszűntek és Visegrádra tevődött át székhelye, az Anjou-i zsenialitásnak, központosító, hatalomépítő törekvéseinek köszönhető. Ekkor a nádor tekintélye és hatalma még jobban megerősödött, az uralkodó udvar felett gyakorolt kontrolljával egyetemben. A királyi udvar központi bíróságai megerősödtek, adottak lettek a feltételek a királyi kúria létrehozásához.

I. Mátyás uralkodásával a nádori méltóság felértékelődött, jogkörei tovább szélesedtek a nádori cikkeknek köszönhetően (amiket a Quadripartitumból ismerünk), igaz lehet, hogy ez ténylegesen csak a XVI. század közepétől valósult meg. Mindenesetre a

⁴⁶ MEZEY 104. p. I. Mátyás nagyobb dekrétuma.

⁴⁷ BÉLI 2019, 52–57. pp.

⁴⁸ BÉLI 2017, 16. p.

nádor vált az ország legfőbb bírójává és korábbi kormányzói jogkörökkel is felruházták, vagyis kormányzati jogköröket is gyakorolt. Helytartóként a magyar kormányzati szervek tényleges feje is lett egyben, sőt, az országgyűlés felsőházának kialakulásával a nádor az országgyűlés és a felsőháza elnöke is volt egy személyben.

A hatalomgyakorlási szempontokat tekintve tehát a nádor az ország legfőbb bírója, a kormányzati szervek feje, az országgyűlés elnöke: bíraskodás, végrehajtás, törvényhozás. A három hatalmi tényező tényleges gyakorlásában van része, ráadásul mivel 1526 után a király Ausztriában tartózkodott, a nádor Magyarországon őt képviselve uralkodói jogköröket gyakorolt. Sőt, mivel a Habsburg uralkodóknak 1687-ig ugyanúgy meg kellett magukat választtatani magyar királynak, mint elődeiknek, ezért a nádorral kapcsolatban megállapítható, hogy örököl a fontosabb közjogi intézmények felett is.

A nádori tisztség a hozzá kapcsolódó jogosítványokkal, kiemelve a bíraskodási jogkört, egyértelműen a magyar állam- és jogtörténet egyik kiemelkedő komponense és formálója, mind politikai, mind hatalmi szempontból. József nádor sem véletlenül cárleánykát, Alexandra Pavlovna Romanova nagyhercegnőt vehette feleségül.

ZSÓFIA BIRÓ

THE PALATINE'S ADJUDICATION IN THE ROYAL COURT

(Summary)

In the 11th century initially the king of Hungary exercised the judicial power in his royal court, either personally or by appointed judges. The king's first delegate was the palatine (*palatinus*), who, as the handler of the royal seal, adjudicated on behalf of the king. At first, the palatine was authorized to judge only in the royal court.

From the era of Saint Ladislaus, the royal court had a real judicial organization, where instead of the king, the palatine did the adjudication, so he was able to deal with cases of the nobles as well, by the right of delegation. After a while, his judicial power got wider: Saint Ladislaus's III/3. and king Kálmán's I/37. edicts say, that "when the palatine left the court, he could not take the royal seal with him and from then on, he could only judge in his own right, exclusively in the cases of nobles from the royal court, except when the nobles willingly brought their cases to him and accepted the palatine as their arbitrator.

From the 13th century the palatine was delegated apart from the royal court as well, and finally from the 14th century he practiced the essence of his judicial power from the countryside. In 1342 there was a shift: the palatine's adjudication in the countryside came to its end, and from then on, he dealt with cases only in the forums of the royal court.

The palatine's position was fulfilled by the articles of 1485, so called "The Palatine Articles": Mathias I appointed the palatine as the supreme judge of the country and gave him additional, important authorizations to power-exercising.

EMRE KOLUMAN*

The Nationality of the Investor in International Investment Arbitration and the Dual Nationality Problem

1. International Investment and Investment Arbitration

The global economy has grown dramatically and evolved at an impressive rate over the past several decades. Today, it is widely accepted that domestic capital alone is not sufficient for the development of countries. Foreign investments¹ that enter the host state thus constitute important financial resources for developing economies.² States, especially developing countries, need foreign investment to strengthen their economies and continue their development; thus they need foreign investors to meet their various needs such as technological infrastructure, capital and expertise which they do not have or have only in limited amounts.³

* PhD student, University of Szeged Faculty of Law

¹ Foreign investments may take the form of indirect investment (portfolio investment) or direct investment. However, at international and national level, the term “foreign investment” often refers to “foreign direct investment”. In this article, the term “foreign investment” is used in a way that indicates “foreign direct investment”.

² Foreign investments play major role in shaping the global economy as they enable economic globalization, help domestic economies grow, create new job opportunities, enable establishment of new markets, transfers new technologies and know-how all over the world, facilitate access to raw materials, builds value chains that stretch across the planet and facilitates the trade that allows goods and services to be moved to where they are needed. (NOVIK, ANA: *Investment, Investment, Investment*. In: OECD: How International Investment is Shaping the Global Economy. 2015. p. 5. Available at <http://www.oecd.org/investment/2015-international-investment-blog-compilation.pdf>. Accessed June 1, 2020.) These investments can also contribute to training of the workforce and improvement of the management. Foreign investors can offer necessary information on foreign markets, knowledge about how to reach and use these markets. Additionally, foreign investors can facilitate privatization process. See ZOLTAN, VIG: *Taking in International Law*. Budapest, 2019. p. 11; SALACUSE, JESWALD: *The Law of Investment Treaties*. Oxford, 2015. p. 47.)

³ Although the views in the literature defines international investment as the investments from developed countries to developing economies, this view began to lose its validity with the changing conditions. In today's economic order, it is seen that FDIs to developed countries are as much as FDIs to developing countries.

Foreign direct investment can be defined as the transfer of movable or immovable assets in whole or in part, from the country of origin to the host country for the purpose of using it to improve the welfare of the host country, under the control of the owner.⁴ According to a more general definition, which also takes into account the objectives of investors, a foreign direct investment can be defined as a long-term investment made by a firm or an individual in one country, into business interests located in another country, with all risks and profit opportunities.⁵ In the context of FDI, it is possible for an investor to invest in an enterprise in another country, as well as start a new business, complete its investment through direct acquisition or even transfer solely know-how.⁶

Profit making is the main purpose of foreign investors; but profit potential in itself is not a reason sufficient enough for foreign investors to invest in one country. Investors wish to secure themselves and their investments by making them in countries where the investment climate is safer.⁷ Foreign investors want to safeguard themselves and their investments in the country they will invest in, to protect and isolate themselves as much as possible from political and economic risks.⁸ Apart from the country's general investment climate, its political and economic stability, its regulations related to foreign

⁴ SORNARAJAH, MUTHUCUMARASWAMY: *The International Law on Foreign Investment*. Cambridge, 2010. p. 4. This definition ignores that the main objective of the investor, whether it is operating in its own country or in a foreign country, is always to make profit rather than to increase the welfare of the country. See VIG 2019, p. 11. The most significant indicator of this is FDI in the African continent. With the exception of some countries with rich oil and natural resources, direct investments in African countries account for only 0.8% of all direct investments. As can be seen from here, it is clear that foreign investors do not act with the motive of increasing the welfare of countries, but with the aim of making a profit.

⁵ The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) defines the FDI as a category of cross-border investment made by a resident in one economy (the direct investor) with the objective of establishing a lasting interest in an enterprise (the direct investment enterprise) that is resident in an economy other than that of the direct investor. See OECD: *Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*. 2008. p. 17. Available at <https://www.oecd.org/daf/inv/investmentstatisticsandanalysis/40193734.pdf>. Accessed June 1, 2020.

⁶ In the field of international agreements law, there is no uniform definition of the concept of "foreign investment". Also, there is no comprehensive document regulating all aspects of foreign investment, including all or the majority of the relations between home and host states. Even the Convention for the Settlement of Investment Disputes between States and Nationalities (ICSID) and the Multilateral Investment Guarantee Institution Agreement (MIGA) do not include an investment definition. Governments define investment through bilateral investment agreements signed among themselves and thus determine the definition and scope of the investment.

⁷ Investment climate is defined as the institutional, policy and regulatory environment in which firms operate. Key determinants of the investment climate include economic and political stability, rule of law, infrastructure, approaches to regulations and taxes, functioning of labor and finance markets and broader features of governance, such as corruption. See FAN, QIMIAO-REIS, JOSE GUILHERME-JARVIS, MICHAEL-BEATH, ANDREW-FRAUSCHER, KATHRIN: *The Investment Climate in Brazil, India and South Africa*. Washington D.C., 2007. p. 5. A good investment climate provides opportunities and incentives for firms – from microenterprises to multinationals – to invest productively, create jobs, and expand. It thus plays a central role in growth and poverty reduction. As a result of investment climate improvements in the 1980s and 1990s, private investment as a share of GDP nearly doubled in China and India; in Uganda it more than doubled. (See WORLD BANK: *World Development Report 2005 - A Better Investment Climate for Everyone*. New York, 2004. p. 1-2. Available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/554071468182337250/pdf/288290WDR00PUB0r0investmentclimate.pdf>. Accessed June 5, 2020.)

⁸ These risks may arise in various ways, such as political or economic instability in the host country, nationalization, expropriation, hidden expropriation, violation of property rights, the application of high taxes, confiscation, amending foreign investment legislation and expulsion of foreign investors. See VIG 2019, p. 13.

investments, investment protection history or past issues that have arisen, and the resolution methods accepted by the host state may play an important role in the decision of foreign investors to invest in a country. In this context, countries that wish to attract foreign investors, tend to sign bilateral investment treaties (BITs) and multilateral investment treaties (MITs), in which they accept international dispute settlement.⁹ These treaties caused significant change in international investment law by allowing a private investor to bring a claim directly against its host state without any involvement of the investor's home state. This dispute settlement is called international investment arbitration, and it is a procedure aimed to resolve disputes between foreign investors and host states (also called investor-state dispute settlement). The possibility for foreign investors to sue a host state in front of an international arbitral body is a guarantee for the investors that, in case of a dispute, they will have access to independent and qualified arbitrators who will solve the dispute and render an award. This allows the foreign investor to bypass national jurisdictions that might be perceived to be biased or to lack independence, and to resolve the dispute in line with different guarantees afforded under international treaties.¹⁰

There are different types of arbitration mechanisms in investment arbitration; but considering the enforcement mechanism, basically it can be classified as ICSID or non-ICSID arbitration.¹¹ In this article, the issues of nationality and dual nationality will be

⁹ When investing in a foreign country, investors should rely on fair and effective remedies in respect of their investments with the host country, in the event of a confiscation of his property or expropriation or in the event of a transfer of profit. Otherwise, even if it is a very favorable investment climate, investors will not invest in a country that they cannot claim their rights. (See MUCHLINSKI, PETER: *Policy Issues*. In Peter, Muchlinski-Frederico, Ortino-Cristoph, Schreuer (ed.): *The Oxford Handbook of International Investment Law*. New York, 2008. p. 40.)

¹⁰ Before arbitration becomes widespread in the resolution of disputes related to international investments, an investor's only resource is one of a few highly politicized and largely ineffectual mechanisms for resolving disputes; these were bringing the claims in a host states' national courts or through state to state diplomatic protests. Before investment arbitration, potential liability of a sovereign's political activities would have been immune from independent review. In investment arbitration state and investor stand as equal litigants seeking to persuade their correctness of their legal positions through established procedures. (ROGERS, CATHERINE-ALFORD, ROGER: *Confidentiality and Transparency in Commercial and Investor-State International Arbitration*. New York, 2009. pp. 1–2.)

¹¹ The International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) is an international arbitration institution established in 1966 for legal dispute resolution and conciliation between international investors and states. (For further information about ICSID see <https://icsid.worldbank.org/about>.) Unlike other institutions, ICSID only plays a role in resolving disputes related to investment arbitration. Non-ICSID arbitration includes both institutional arbitration (rather than ICSID) and ad-hoc arbitration. There are two main differences between ICSID and non-ICSID arbitration. First of all, an award of an ICSID tribunal is binding on all parties to the proceeding and each party must comply with it pursuant to its terms. The Convention limits the role of domestic courts to the recognition and enforcement of these awards. In recognizing and enforcing ICSID awards, the domestic courts of each contracting state to the ICSID Convention are required to enforce the pecuniary obligations imposed by an ICSID award as if it were a final court judgment of the contracting state. The signatory state of ICSID Convention has no right to refuse the enforcement. By contrast, non-ICSID awards are subject to enforcement procedures in state courts and state courts have right to refuse the enforcement mainly subject to certain, limited defenses. Other difference is about the annulment mechanisms. Pursuant to Article 53(1) of the ICSID Convention, ICSID awards are not subject to any appeal or to any other remedy except those provided for in this Convention. Only an ad hoc committee established under the Convention regulations has right to review the award. ICSID Convention restricts outside review of awards and strictly limits the grounds on which the awards can be annulled, erecting strong shields around tribunals' awards, and raising the stakes of investor-state arbitration for respondent states even higher.

examined in terms of both ICSID and non-ICSID arbitration; also problems that dual nationality creates in practice and case study regarding this issue will be emphasized.

2. Definition of “Nationality”

It would be appropriate to consider the definition of the foreign investor before proceeding to define the nationality of an investor. Investor, in general, can be defined as a person or organization that puts money into financial schemes, property or other means of investment with the expectation of achieving a profit.¹² Accordingly, a foreign investor can be defined as a real person investor who is the national of home state, companies with legal entities established in accordance with the legislations or partnerships created by investors from different states to make large-scale investments aiming to invest in a foreign country in order to make a profit.¹³

All investment treaties provide definitions of whom they consider to be investors¹⁴; but in international law there are no common principles applicable to the determination of particular investors. While there are no general principles, there are certain common trends. Regarding all investment treaties, in general, it can be concluded that the decisive criterion in the definition of investor is the “nationality”.¹⁵

The right to have a nationality and the right not to be arbitrarily deprived of the nationality is one of the main human rights by the Universal Declaration of Human Rights.¹⁶ The term “nationality” is a politico-legal term denoting membership of a state and it is distinguished from nationality as a historico-biological term denoting membership of a nation.¹⁷ International Court of Justice defines nationality as “a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with existence of reciprocal rights and duties”.¹⁸ In addition, European Convention on Nationality

¹² Oxford English Dictionary Online. <http://www.oed.com/viewdictionaryentry/Entry/11125>. Accessed June 1, 2020.

¹³ Today, the definition of foreign investors is changing. Investments by poorly organized individuals or groups are lagging behind, with the vast majority of investments being made by multinational companies and for long terms. (TIRYAKIOĞLU, BILGIN: *Doğrudan Yatırımların Uluslararası Hukukta Korunması*. Ankara, 2003. p. 32.)

¹⁴ For example, Article 1(2) of the BIT between Republic of Belarus and Hungary defines investor as: “The term investor shall mean any natural or legal person of one Contracting Party that has made an investment in the territory of the other Contracting Party.

a. The term natural person shall mean any individual having the citizenship of either Contracting Party in accordance with its laws and regulations.

b. The term legal person shall mean with respect to either Contracting Party, any legal entity incorporated or constituted in accordance with the laws and regulations having its central administration or principal place of business in the territory of one Contracting Party.” Available at <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/5915/download>. Accessed June 1, 2020.

¹⁵ SCHLEMMER, ENGELA: *Investment, Investor, Nationality and Shareholders*. In Peter, Muchlinski-Federico, Ortino-Cristoph, Schreuer (ed.): *The Oxford Handbook of International Investment Law*. New York, 2008. p. 69.

¹⁶ Article 25: “Everyone has the right to a nationality. No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.” Universal Declaration of Human Rights, Paris, 10 December 1948. Available at <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>. Accessed June 4, 2020.

¹⁷ WEIS, PAUL: *Nationality and Statelessness in International Law*. Alphen aan den Rijn, 1979. p. 3. The current phrasing more strongly indicates natural persons, nationality in the context of legal persons is discussed later in the article.

¹⁸ *The Nottebohm Case* (Liechtenstein v. Guatemala): ICJ. Available at <https://www.icj-cij.org/en/case/18>.

describes nationality as the legal bond between a person and a state and does not indicate the person's ethnic origin.¹⁹

Sometimes term “nationality” is used interchangeable with “citizenship”; although both involve a legal relationship between person and state, “nationality” must be distinguished from “citizenship”. First of all, “nationality” emphasizes international aspects of a legal relationship, while the “citizenship” emphasizes domestic concerns. Secondly, citizens have the right to participate in the political life of a state; while nationals do not necessarily have these rights. In addition, it is possible to hold a nationality without being a citizen; that is, to be legally subject to a state and entitled to its protection, without having the right of political participation; it is also possible to have political rights without being the national of a state.²⁰

3. Nationality Requirement in Investment Arbitration

Investment treaties include substantive provisions that provide protection to foreign investors and private foreign investments. In addition, these treaties provide the foreign investor with direct recourse to international arbitration. Determining the nationality of an investor plays an important role in international investment arbitration; because this nationality is crucial in deciding an individual's or juridical person's right to initiate arbitral proceedings against a state. Additionally, the nationality requirement generally prevents any national from seeking treaty protection against its own home state. The jurisdictional requirement *ratione personae* depends on the determination of the investor's nationality, and possession of the nationality of the host state can be a barrier to becoming a party to arbitral proceedings against that state.²¹ The reason for the nationality requirement is obvious; individuals' nationality accord them a particular position in international law. Nationality gives individuals the benefit of the additional right or privilege to refer an investment dispute to international arbitration without having to rely on state for protection or intervention.²²

Both ICSID and other investment treaties require that the individual or private investor²³, who have the advantage of being able to use dispute settlement mechanisms

¹⁹ European Convention on Nationality, Strasbourg, 6.11.1997. Available at <https://www.unhcr.org/protection/Statelessness/451790842/european-convention-nationality.html>. Accessed June 1, 2020.

²⁰ TIRYAKIOGLU, BILGIN: *Multiple Citizenship and its Consequences in Turkish Law*. In: Ankara Law Review (pp. 1–16). Volume 3. Issue 1. 2006. p. 3.

²¹ LIM, CHIN LENG-HO, JEAN-PAPARINSKIS, MARTINS: *International Investment Law and Arbitration: Commentary, Awards and Other Material*. Cambridge, 2018. p. 234; ISMAIL, MOHAMMED: *International Investment Arbitration: Lessons from Developments in the MENA Region*. New York, 2013. p. 98; TREVINO, CLOVIS: *Treaty Claims by Dual Nationals: A New Frontier?* Retrieved from Kluwer Arbitration Blog, 2015. Available at <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2015/10/08/treaty-claims-by-dual-nationals-a-new-frontier/>. Accessed June 1, 2020.

²² SCHLEMMER 2008, p. 72.

²³ In principle, investors must be private investors; but this does not exclude wholly or partly government-controlled companies acting as investors to comply as a private investor. The decisive criteria here is that whether the company is discharging governmental functions or is acting in a commercial capacity. (See UCTAD: *Dispute Settlement - International Centre for Settlement of Investment Disputes - Requirements*

thanks to investment treaties, must be a national of another contracting state.²⁴ To illustrate, according to Article 25(1) of ICSID convention “*The jurisdiction of the Centre shall extend to any legal dispute arising directly out of an investment, between a Contracting State (or any constituent subdivision or agency of a Contracting State designated to the Centre by that State) and a national of another Contracting State, which the parties to the dispute consent in writing to submit to the Centre.*” Based on this article, for the competence of ICSID, the dispute shall be between a contracting state and a national of another contracting state; this is the jurisdictional requirement *ratione personae*.

Additionally, Article 25(2)(a) of the Convention defines national of another contracting state as: “*Any natural person who had the nationality of the Contracting State other than the State party to the dispute on the date on which the parties consented to submit such dispute to conciliation or arbitration as well as on the date on which the request was registered pursuant to paragraph (3) of Article 28 or paragraph (3) of Article 36, but does not include any person who on either date also had the nationality of the Contracting State party to the dispute.*” According to this article, investors are required to meet a positive and a negative nationality requirement. To satisfy the positive requirement, investors are required to be nationals of a contracting state. To satisfy the negative requirement, investors must not have the nationality of the host state.²⁵

4. Nationality of the Investor who is a Natural Person²⁶

4. 1. Base of the Nationality According to International Law

For natural persons, investment agreements generally base nationality exclusively on the law of the state of claimed nationality.²⁷ Although investment treaties are governed

Ratione Personae. New York, 2003. p. 16. Available at https://unctad.org/en/Docs/edmmisc232add3_en.pdf. Accessed June 1, 2020.)

²⁴ Although the main purpose of all investment treaties is to attract investments and investors to the host state, every treaty has its own objectives; because of this reason contracting states are free to choose the nationality requirements, according to relations and political order between states, that in their view better suit a particular BIT.

²⁵ Also, Article 25(2)(b) of the Convention defines nationality for a juridical person as: “*any juridical person which had the nationality of a Contracting State other than the State party to the dispute on the date on which the parties consented to submit such dispute to conciliation or arbitration and any juridical person which had the nationality of the Contracting State party to the dispute on that date and which, because of foreign control, the parties have agreed should be treated as a national of another Contracting State for the purposes of this Convention.*”

²⁶ The definition of the term “natural person” may vary from one IIA to the other with possible terms such as “nationals”, “physical persons” or “citizens”.

²⁷ TITI, CATHERINE: *Scope of International Investment Agreements and Substantive Protection Standards*. In: Krajewski, Markus-Hoffmann, Rhea Tamara (ed.): *Research Handbook on Foreign Direct Investment*. Northampton, 2019. p. 174; SCHREUER, CHRISTOPH: *The ICSID Convention: A Commentary*. Cambridge, 2001. p. 267. Some IIAs, less frequently, use “the residence of the investor” to determine nationality. Both criteria may be used either alone or in combination. Under the Energy Charter Treaty, the terms “citizenship”, “nationality” or a “permanent residence” in the territory of the contracting party are all deemed to fall within the scope of the definition of a natural person as investor. It has been stated that: “*Investor means with respect to a Contracting Party a natural person having the citizenship or nationality of or who is permanently residing in that Contracting Party in accordance with its applicable law*” (See THE INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION GERMAN BRANCH SUB-

by international law, international law will refer back to national law for the purpose of determining nationality.²⁸ For example, according to Article 1(2)(a) of the BIT between Hungary and Turkey²⁹ the term investor shall mean “*natural persons having the nationality of a Contracting Party in accordance with its laws*”. This approach was also recognized by the Hague Convention on Nationality in 1930 in Article 1, which states that “*It is for each State to determine under its own law who are its nationals. This law shall be recognized by other States in so far as it is consistent with international conventions, international custom, and the principles of law generally recognized with regard to nationality.*”³⁰

This issue was also emphasized in case law; in the ICSID case of *Hussein Nuaman Soufraki v. The United Arab Emirates*³¹, dispute arose out of a concession contract that Mr. Soufraki had signed with the United Arab Emirates for the development of ports in that country. Mr. Soufraki claimed Italian citizenship and claimed for breach of the Italy–United Arab Emirates BIT; while respondent had objections to jurisdiction of the Tribunal on the basis that claimant had not established that he was a national of Italy in order to meet the nationality requirement of Article 25(2)(a) of the Convention on the Settlement of Investment Disputes Between States and Nationals of Other States.³² Article 1(3) of the BIT between Italy–United Arab Emirates³³ defines investor of the other contracting state as a “*natural person holding the nationality of that State in accordance with its law*”. Although Mr. Soufraki submitted five certificates of citizenship including a declaration of the Italian Foreign Affairs Minister that he is an Italian citizen and could present a claim under the BIT, the Tribunal rejected the claim after making their own investigation about citizenship in Italian Law³⁴. The Tribunal found that, according to Italian law, Mr.

COMMITTEE ON INVESTMENT LAW: *The Determination of the Nationality of Investors under Investment Protection Treaties*. Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht 2011. p. 17.)

²⁸ On the other hand, in addition to referring back to domestic law, some investment agreements such as “ASEAN Comprehensive Investment Agreement” introduce alternative criteria for nationality, such as a requirement of residency or domicile. According to article 4/g of this agreement “*Natural person means any natural person possessing the nationality or citizenship of, or right of permanent residence in the Member State in accordance with its laws, regulations and national policies.*” (ASEAN Comprehensive Investment Agreement, 29.03.2012. Available at <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/treaties-with-investment-provisions/3273/asean-comprehensive-investment-agreement-2009->. Accessed June 1, 2020.)

²⁹ BIT between the Republic of Hungary and the Republic of Turkey. Available at <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/1554/download>. Accessed June 14, 2020.

³⁰ Although it never became effective, the Hague Convention is often referred to as reflecting the current international law principles on nationality of individuals. Another international convention reflecting the international law principles is 1997 European Convention on Nationality. (Available at <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166>. Accessed June 1, 2020.)

³¹ *Hussein Nuaman Soufraki v. The United Arab Emirates*, ICSID Case No. ARB/02/7. Available at <https://www.italaw.com/cases/1041>. Accessed May 1, 2020.

³² Under Article 41(1) of the ICSID Convention “*the Tribunal shall be the judge of its own competence*”. Pursuant to that provision and Rule 41 of the ICSID Arbitration Rules, the tribunal has to decide whether the dispute falls within the jurisdiction of the Centre. The tribunal must determine whether claimant is a national of Italy according to Article 25(2)(a) of the Convention.

³³ BIT between the United Arab Emirates and the Italian Republic. Available at <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/1715/download>. Accessed June 1, 2020.

³⁴ It would also be appropriate to emphasize what will be taken into account in determining citizenship. The Working Paper of the ICSID Convention foresaw a complicated preliminary procedure for determination of the nationality of a non-state party, as the Preliminary Draft required a written affirmation of nationality signed by

Soufraki was not an Italian national at the time he made the claim; because he lost his Italian nationality automatically when he acquired Canadian nationality and took up residence in Canada³⁵. By leaving Italy for Canada in 1991, he had abandoned his Italian citizenship under Italian law.³⁶

On the other hand, although the Hague Convention on Nationality refers that each state has the right to determine under its own law who are its nationals, the Convention also states that this law shall be consistent with international conventions, international custom, and the principles of law generally recognized with regard to nationality. This permits of some control of excessive attributions by states of their nationality, by depriving them of much of their international effect. In literature, it is expressed that “*Such control is needed since, although the grant of nationality is for each State to decide for itself in accordance with its own laws, the consequences as against other States of this unilateral act occur on the international plane and are to be determined by international law.*”³⁷ This issue causes the concept of “effective nationality” to be brought to the agenda.

4. 2. Effective Nationality³⁸

Effective nationality doctrine is confined to situations where an individual possesses lawfully two or more nationalities and where it is necessary to choose which of them is effective for given purposes.³⁹ In international law, the issue of “effective nationality” was famously considered by the International Court of Justice in the *Nottebohm case*⁴⁰. The Court considered whether Liechtenstein could espouse the case of Mr. Nottebohm, a national of both Liechtenstein and Germany, against Guatemala. Mr. Nottebohm had a long-standing and close connection with Guatemala, where he had lived for most of the previous thirty years, but only a minor connection with Liechtenstein. Accordingly, the Court held that Mr. Nottebohm’s case could not be espoused by Liechtenstein because he did not have sufficient connection with that country.⁴¹ In this case, with emphasizing on effective nationality, it was decided that the existence of a genuine link between a person and a state is required in order to get diplomatic protection.

or on behalf of the Minister of Foreign Affairs of the state whose nationality is mentioned. But this procedure did not receive enough support, so the procedure for certification of nationality did not appear in the Convention. Hence, the decision as to whether the investor meets the nationality requirements is incumbent upon the tribunal. A certificate of nationality will be treated as the part of other evidences or documents that will be examined by the tribunal in accordance with Article 43 of the Convention. (SCHREUER 2001, p. 268.)

³⁵ Article 8, paragraph 1 of the Italian Law No. 555 of 1912 reads as follows: Whoever spontaneously acquires a foreign citizenship and establishes his residence abroad loses the Italian citizenship.

³⁶ See WISNER, ROBERT-GALLUS, NICK: *Nationality Requirements in Investor-State Arbitration*. In: Stephan, Schill-Helene Ruiz Fabri (ed.): *The Journal of World Investment & Trade* (pp. 927-945). Leiden, 2004. p. 928.

³⁷ JENNINGS, ROBERT-WATTS, ARTHUR (ed.): *Oppenheim's International Law*. London, 1996. p. 853.

³⁸ In this section, only the issue of “effective citizenship” will be examined, the “dual nationality” issue, which is the essence of the subject, will be examined in detail in the following sections.

³⁹ SIMPSON, JOHN LIDDLE-FOX, HAZEL: *International Arbitration: Law and Practice*. Westport, 1959. p. 107.

⁴⁰ ICJ: *Liechtenstein v. Guatemala*. Available at <https://www.icj-cij.org/en/case/18>. Accessed June 1, 2020. Also, in other cases like *Nuaman Soufraki v. The United Arab Emirates* (ICSID Case No. ARB/02/7) the *Nottebohm Case* was referred by the tribunals.

⁴¹ WISNER-GALLUS 2004, p. 930-931.

The principle developed in the *Nottebohm* case has been used by various international tribunals. It was famously applied by the Iran–United States Claims Tribunal⁴² to determine if dual nationals of both US and Iranian could claim against Iran. The Tribunal stated that, with the *Nottebohm* case, the acceptance and the approval by the International Court of Justice of the search for the real and effective nationality based on facts of a case, instead of an approach relying on more formalistic criteria.⁴³

In literature, it is argued that an international tribunal is not bound by the national law in all circumstances. Nationality provisions of national law may be disregarded by tribunals in cases of ineffective nationality when there is a lack of a genuine link between the state and the individual.⁴⁴ However, there is no agreement whether the nationality principles developed in the field of “diplomatic protection” can be automatically applicable in investor-state arbitration.⁴⁵ On contrary, legal doctrine and case law have emphasized some important differences between the two.

In *Saba Fakes vs Turkey* case⁴⁶, the Tribunal stated that, according to Article 25 of the Convention, natural persons holding the nationality of both contracting-states are excluded from the jurisdiction of the ICSID; Tribunal also noted that treaties for the promotion and protection of investments, as well as the ICSID Convention, establish a separate mechanism of direct recourse to international arbitration against the host state, so there was no need for an effective citizenship research.⁴⁷ In another ICSID case, *Champion Trading Company v. Arab Republic of Egypt*⁴⁸, the Tribunal held that the

⁴² Iran – United States Claims Tribunal: Case No. A/18. The Iran–United States Claims Tribunal was established on 19 January 1981 by the Islamic Republic of Iran and the United States of America to resolve certain claims by nationals of one state Party against the other state Party and certain claims between the state parties.

⁴³ WISNER-GALLUS 2004, p. 931.

⁴⁴ SCHREUER 2001, p. 267.

⁴⁵ As an opposite view, Schreuer has stated that, until international practice develop new criteria, the rules as developed in the context of diplomatic protection would appear to be the only reliable source. (SCHREUER 2001, p. 268.)

⁴⁶ *Saba Fakes v. Republic of Turkey*: ICSID Case No. ARB/07/20. Available at <https://www.italaw.com/cases/429>. Accessed May 5, 2020.

⁴⁷ The tribunal stated that: “Pursuant to Article 27(1) of the ICSID Convention, Contracting Parties have waived their right to grant diplomatic protection to, or bring an international claim on behalf of, their nationals who pursue arbitration under the auspices of the Centre. The rules of customary international law applicable in the context of diplomatic protection do not apply as such to investor-State arbitration... While the *Nottebohm* case set forth a requirement of a genuine link with the State of nationality, that requirement was applied in the context of diplomatic protection of nationals by way of claims filed by the State whose nationality they hold. The issue in that case was not one of dual nationality and its consequences, if any, on an individual’s right to bring a direct claim against a third State, but whether a State could exercise diplomatic protection on behalf of an individual who had no “genuine link” with that State.”

⁴⁸ *Champion Trading Company, Ameritrade International, Inc. v. Arab Republic of Egypt*, ICSID Case No. ARB/02/9. Available at <https://www.italaw.com/cases/245>. Accessed May 5, 2020. In this case, shareholders of National Cotton Company claimed against Egypt at ICSID for breaches of the Egypt–United States bilateral investment treaty. The claiming shareholders were two U.S. companies, Champion Trading Company and Ameritrade, and three U.S. citizens who were all members of the Wahba family. Although these three individuals were born in the United States to parents who were both U.S. citizens, the father also held Egyptian citizenship. Under Egyptian law, the sons of Egyptian nationals retain that nationality for one hundred generations, regardless of where they are born or where they live. The Tribunal relied on Egyptian law to determine that the Wahbas were Egyptian nationals. While they had never even been to Egypt, the Wahba children were all the sons of an Egyptian national and therefore squarely

Nottebohm and Iran–United States Claims Tribunal’s (A/18) decisions find no application in investment arbitration because the Convention in Article 25(2)(a) contains a clear and specific rule regarding dual nationals;⁴⁹ the principle of effective nationality has no role in cases interpreting Article 25(2) of the ICSID Convention.⁵⁰ Although this point is stated, the Tribunal also expressed that “*It might for instance be questionable if the third or fourth foreign born generation, which has no ties whatsoever with the country of its forefathers, could still be considered to have, for the purpose of the Convention, the nationality of this State.*”; in this context, the Tribunal thus determined that the investigation of effective nationality in investment arbitration is not entirely out of practice.⁵¹ Finally, in *Siag and Vecchi v. Arab Republic of Egypt* case⁵², the Tribunal noted that the provisions of Article 25 were clear and the *Champion Trading* case left no room for a discussion of “dominant” or “effective” nationality⁵³. Additionally, during the ICSID Convention’s preparatory work, dual nationality was debated by the Drafting Working Group, but the convention’s final version did not contain the provision on effective nationality, so the drafting history can be an assistance in this manner.⁵⁴

Although the ICSID Convention contains clear and specific rules regarding the exclusion of nationals of both states from the jurisdiction of the ICSID, other treaties regulate the position of dual nationals as to include effective nationality research.⁵⁵ For example, Article 10.28 of the CAFTA-DR⁵⁶ defines investor of a party as follows: “*a Party or State enterprise thereof, or a national or an enterprise of a party, that attempts to make, is making, or has made an investment in the territory of another Party; provided, however, that a natural person who is a dual national shall be deemed to be exclusively a national of the State of his or her dominant and effective nationality.*” According to the CAFTA-DR, jurisdiction *ratione personae* is dependent upon the investor’s dominant and effective nationality, a dual national should be deemed to be exclusively a national of the state of his or her dominant and effective nationality.

fell within this bracket. So, the Tribunal held that it has jurisdiction to hear the claims of the U.S. companies but not the Wahbas. (See WISNER-GALLUS 2004, pp. 928–929.).

⁴⁹ Although, Article 25 (2)(a) contains a clear and specific rule regarding natural persons who are dual nationals, Article 25 (2)(b) does not contain any prohibition for dual nationals.

⁵⁰ The Tribunal also noted that: “*The decision of Case No. A/18 of the Iran-United States Claims Tribunal contained an important reservation that the real and effective nationality was indeed relevant unless an exception is clearly stated. The Tribunal is faced here with such a clear exception.*”

⁵¹ The Tribunal noted that: “*This Tribunal does not rule out that situations might arise where the exclusion of dual nationals could lead to a result which was manifestly absurd or unreasonable.*”

⁵² *Waguih Elie George Siag and Clorinda Vecchi v. The Arab Republic of Egypt*, ICSID Case No. ARB/05/15. Available at <https://www.italaw.com/cases/1022>. Accessed May 5, 2020.

⁵³ The Tribunal also noted that “*While it may be asserted that if this were a diplomatic protection case it could be argued differently, the parties have consented to have their dispute resolved under the ICSID Convention and it sets out a particular regime for the determination of jurisdiction.*”

⁵⁴ SCHREUER, CHRISTOPH: *Commentary on the ICSID Convention (Article 25)*. In: ICSID Review - Foreign Investment Law Journal (pp. 60–150). Volume 12, Issue 1, 1997. p. 95. Available at <https://doi.org/10.1093/icsidreview/12.1.60>. Accessed May 6, 2020.

⁵⁵ In order to avoid the dual nationality exclusion that has been set by the ICSID Convention, investors may try to bring their claim in another forum, if authorized by the relevant IIA.

⁵⁶ Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement, Available at <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/cafta-dr-dominican-republic-central-america-fta>, Accessed May 5, 2020.

In this context, defining what the dominant and effective nationality is the critical legal issue determining jurisdiction *ratione personae*. The *Ballantines v. Dominican Republic* case⁵⁷, which was decided by a PCA Tribunal under the CAFTA-DR, set a legal standard to determine the dominant and effective nationality of the claimants. The Ballantines were American-Dominican dual nationals who accused the Dominican Republic of violating its obligations under the CAFTA-DR by giving them less favorable treatment than its nationals and failing to give fair and equitable treatment. After analyzing the juridical objection, the Tribunal pointed out that it is necessary to give effect to the customary rules of international law. The Tribunal also stated that customary international law cases are instructive, as such, the Tribunal referenced the ICJ decision of *Nottebohm case* and identified four elements to determine the effective and dominant nationality: (i) the state of habitual residence; (ii) the circumstances in which the second nationality was acquired; (iii) the individual's personal attachment to a particular country; (iv) the center of the person's economic, social and family life.⁵⁸

5. Nationality of the Investor who is a Legal (Juridical) Person

The nationality of a juridical person is more complicated than a natural person's, as in today's highly globalized world, companies operate in ways that can make it very difficult to determine their nationality. A foreign investor may exercise control of a company through holding the equity shares in the company, through managerial control or by having the necessary voting power to affect the decision-making process in the investment⁵⁹. Additionally, most international investments are channeled through complex structures consisting of companies incorporated in different jurisdictions and owned by nationals of different countries.⁶⁰ Layers of shareholders, both natural and juridical persons themselves, operating from and in different countries make the conventional situation of a company

⁵⁷ *Lisa Ballantine and Michael Ballantine v. The Dominican Republic*. Permanent Court of Arbitration (PCA): Case No. 2016-17. Available at <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw10818.pdf>. Accessed May 7, 2020.

⁵⁸ The Tribunal decided that, although Ballantines maintained connections to the U.S., from 2006 to the moment the claim was submitted, the Ballantines had moved or relocated their economic and family center to the Dominican Republic. Even though they often visited the U.S., their children continued their education in the U.S. and they kept social relations in the U.S., the Tribunal pointed out that the Ballantines both established their "main" business and reorganized their way of living in the Dominican Republic for several years around the investment. In consequence, the Tribunal concluded that the Dominican Republic was the center of their economic, family and social life, despite maintaining ties with the U.S. (See BREGANTE, PABLO MORI. *New Trends For Dual Nationals Claims. Is the Ballantines Award Relevant for Cases Where A Dual Nationals-Related Provision Is Not Incorporated In The Relevant Treaty?* Retrieved from Kluwer Arbitration Blog, 2019. Available at http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2019/10/30/new-trends-for-dual-nationals-claims-is-the-ballantines-award-relevant-for-cases-where-a-dual-nationals-related-provision-is-not-incorporated-in-the-relevant-treaty/?doing_wp_cron=1592032588.12476396. Accessed May 7, 2020.)

⁵⁹ UNCTAD 2003, p. 15.

⁶⁰ WISNER-GALLUS 2004, p. 927.

established under the laws of a particular country and having its center of operations in the same country, more of a rarity than a common situation.⁶¹

Although determining the nationality is not easy, it is particularly important for the purpose of bringing international claims for protecting the company's assets and activities abroad.⁶² For juridical persons, investment agreements generally base nationality on a test like, (a) the place of constitution of juridical person in accordance with the law in force in the country of origin⁶³; (b) the place of incorporation or where the registered office is of juridical person⁶⁴; (c) the country of the corporate seat, for example, where the headquarters or the place of administration is⁶⁵, or (d) less frequently, the country of control, to determine the nationality of a juridical person.⁶⁶ These listed criteria specified above can be used alone, in combination or as alternatives. But there is no single test used by all treaties to define the link required between a juridical person that is seeking protection under the treaty and the contracting state. In case law, tribunals in investment arbitration usually apply the test of incorporation or seat rather than control, when determining the nationality of a juridical person, unless the test of control is

⁶¹ OECD: *Definition of Investor and Investment in International Investment Agreements*. In: International Investment Law: Understanding Concepts and Tracking Innovations. 2008. p. 18. Available at <https://www.oecd.org/daf/inv/internationalinvestmentagreements/40471468.pdf>. Accessed May 7, 2020.)

⁶² AUST, ANTHONY: *Handbook of International Law*. New York, 2010. p. 166.

⁶³ Such as, according to Article 1(2)(b) of the BIT between the Hungary and Turkey the term legal person investor shall mean "*Corporations, companies, firms and business associations constituted, or incorporated in the territory of either of the Contracting Parties in accordance with the laws of that Contracting Party.*" Additionally, some treaties set a low threshold for a corporation to qualify as an investor of a party. Article 1(2) of the Ukraine-Lithuania BIT, for example, defines a "Lithuanian investor" as "*any entity established in the territory of the Republic of Lithuania in conformity with its laws and regulations*". While, others set a higher threshold; such as Article 1(1)(b) of the Indonesia-Chile BIT not only requires that the corporation be "constituted or otherwise duly organized under the law" of the home state, but also requires that its "effective economic activities" be in that state.

⁶⁴ This is the most widely used test for determination of nationality. (SCHREUER 2001, p. 277.) According to Chapter 2 of the Chile-United States Free Trade Agreement: Enterprise means "*Any entity constituted or organized under applicable law, whether or not for profit, and whether privately-owned or governmentally-owned, including any corporation, trust, partnership, sole proprietorship, joint venture, or other association*" and enterprise of a Party means "*An enterprise constituted or organized under the law of a Party.*"

⁶⁵ According to BIT between Germany and India, company means: "*Companies means, in respect of the Federal Republic of Germany, juridical persons as well as commercial or other companies or associations with or without legal personality having its seat in the territory of the Federal Republic of Germany, irrespective of whether or not its activities are directed at profit.*" Treaties do not always use the term "seat", but instead they may refer to "main office", "residence" or the "siège social". These terms could be interpreted as referring to either the administrative seat or to the statutory seat of a company. (See THE INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION GERMAN BRANCH SUB-COMMITTEE ON INVESTMENT LAW 2011, p. 15.)

⁶⁶ Some treaties limit corporations' standing based on who controls the corporation. The NAFTA for example, states that, following consultations with other NAFTA Parties, a Party may deny the benefits of the Treaty to an investor of another Party "if investors of a non-Party own or control the enterprise and the enterprise has no substantial business activities" in the putative home state. Similarly, the Indonesia-Australia BIT is representative of several BITs deeming that companies incorporated in states that are not party to the treaty still have standing if nationals from one of the parties control those companies. (See TITI, CATHERINE 2019, p. 174) Countries like Finland, Netherlands and Sweden selectively use this criterion; in so doing, these countries broaden the definition of the term "investor" to include juridical persons that are established in the host state or in a third country but controlled by an investor from the home state. (THE INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION GERMAN BRANCH SUB-COMMITTEE ON INVESTMENT LAW 2011, p. 16.)

provided for in the investment agreement. Accordingly, it is the general practice in investment agreements to specifically define the objective criteria which make a juridical person a national or investor of a party for purposes of the agreement.⁶⁷

The ICSID Convention regulates the nationality requirements of juridical persons for the jurisdiction of the Centre. According to the Convention, a juridical person must be a national of a Contracting state other than the state party to the dispute; so, as natural persons, juridical persons are also required to meet a positive and a negative nationality requirement. To satisfy the positive requirement, juridical person investors are required to be nationals of a contracting state; to satisfy the negative requirement, they must not have the nationality of the host state.

The Convention does not directly define the concept of “juridical person”, instead it defines the “national of another contracting state” for juridical persons⁶⁸; according to Article 25(2)(b) juridical persons will qualify as nationals of contracting states through their “place of incorporation” or “seat of business”.⁶⁹ ICSID tribunals have consistently adopted the test of “place of incorporation” or “seat” in determining the nationality of a corporation, so the case law also reflects a reluctance to adopt the control test in defining the nationality of a juridical person outside the narrowly defined exception in Article 25(2)(b).⁷⁰ A corporation may also be shared by nationals of several states. In this case, if all possible nationalities link the juridical person to a contracting state then no problem will arise.⁷¹ The situation is more complicated if one of the possible nationalities of the corporation is a non-contracting state. Such a situation will not directly restrain the jurisdiction of the Centre, and the decisive test of “place of incorporation” or “seat” will be applied for determination of the nationality.⁷²

The purpose of the Convention is the settlement of investment disputes between states and foreign investors; but many host states require that foreign investors operate through locally incorporated companies, so the consequence of incorporating under the host state’s law is that these companies have the nationality of the host state. A juridical person may, however, possess the host state’s nationality and still qualify as a national of another

⁶⁷ OECD Benchmark Definition, p. 18-19.

⁶⁸ The Preliminary Draft defined a company as “any association of natural or juridical person, whether or not such association is recognized by the domestic law of the contracting State”. But there were oppositions to extending the definition of the term company to mere association of natural person or to unincorporated partnership. It was decided that the matter would be left to be worked out by a tribunal in practice. But it can be concluded that, the juridical personality is required for the application of Article 25(2)(b) and mere association of individuals or of juridical persons would not qualify. (See SCHREUER 2001, p. 276.)

⁶⁹ The Preliminary Draft offered two criteria for determination of the nationality of a company: nationality under domestic law of a contracting state, same as the criteria for natural persons, or controlling interest of the nationals of such state. Nationality under a state’s domestic law was later explained as the company either was incorporated under the law of that country or had its seat in that country. (See SCHREUER 2001, p. 277.)

⁷⁰ UNCTAD 2003, p. 15.

⁷¹ Although the Convention’s phrasing is in singular as “a contracting state”, this will not prevent two or more nationalities of contracting states. (See SCHREUER 2001, p. 287.)

⁷² After the application of this test, a determination of concurrent possession of the nationality of a non-contracting state will not exclude jurisdiction. Additionally, if the control of the corporation is exercised by nationals of both contracting and non-contracting state, the form and extend of the control should be treated with flexibility. (For further explanation and the risk of application of diplomatic protection by non-contracting state at the same time with ICSID arbitration See SCHREUER 2001, p. 287.)

contracting state under an exception contained in Article 25(2)(b) : “any juridical person which had the nationality of the Contracting State party to the dispute on that date and which, because of foreign control, the parties have agreed should be treated as a national of another Contracting State for the purposes of this Convention.” In principle, such companies would be excluded from jurisdiction of the Convention since the Convention requires that the nationality of an investor should be that of a contracting state other than the state party to the dispute. However, through the drafting period, drafters of the Convention realized that an important portion of foreign investments could thus be excluded from the Centre’s jurisdiction; so, they have included this provision among “national of another contracting state”.

Article 25(2)(b) enables access to ICSID for foreign investors that operate through locally incorporated companies. For the application, the Convention requires two elements: First there must be an agreement with the host state that reflects its undertaking to treat the locally incorporated company as foreign.⁷³ This agreement of consent can be in any mean as there are no formal requirements for such an agreement. For example, in case law, from the mere existence of an ICSID clause, tribunals have concluded that there is an agreement between parties to treat the locally incorporated company as a foreign national.⁷⁴ Although such an agreement will carry much weight, it cannot create a nationality that does not exist, because of this reason, the existence of such an agreement will not prevent the tribunal from examining

⁷³ In *MINE v. Guinea* case (*Maritime International Nominees Establishment v. Republic of Guinea*, ICSID Case No. ARB/84/4. Available at <https://www.italaw.com/cases/3361>. Accessed May 7, 2020.) there was an agreement on the nationality of the investor. MINE had concluded an agreement with the Government of Guinea to settle disputes through ICSID, this agreement also includes that MINE was a Swiss national. When MINE instituted proceedings with ICSID, Guinea objected to the Centre’s jurisdiction and stated that the Tribunal did not explicitly refer to the investor’s nationality. (MINE was incorporated in Liechtenstein. Although Switzerland was a contracting State, Liechtenstein had not ratified the ICSID Convention.) The Tribunal’s assumption of jurisdiction over the case implied that it had accepted MINE’s nationality as Swiss as the agreement between the parties stipulated the investor’s nationality to be Swiss.

⁷⁴ In *Klöckner v. Cameroon* (*Klöckner Industrie-Anlagen GmbH and others v. United Republic of Cameroon and Société Camerounaise des Engrais*, ICSID Case No. ARB/81/2. Available at <https://www.italaw.com/cases/3373>, Accessed May 11, 2020.) the foreign investor had participated in the establishment of a joint venture company (SOCAME) in Cameroon. The Establishment Agreement between the company and Cameroon contained an ICSID arbitration clause. Cameroon sought to challenge the validity of the ICSID clause because SOCAME was a Cameroonian company. The Tribunal held that the mere existence of an ICSID arbitration clause between parties indicated an agreement on foreign nationality. In another case of *Amco v. Indonesia* (*Amco Asia Corporation and others v. Republic of Indonesia*, ICSID Case No. ARB/81/1. Available at <https://www.italaw.com/cases/3475>, Accessed May 7, 2020.) Amco put forward an application to establish a foreign business in Indonesia. Amco Asia, as a parent foreign company, was controlling the Amco company which is locally incorporated. Parties have made an agreement stating that if there is a disagreement and dispute between the company and the government, this disagreement will be put before the ICSID. Indonesia argued that it had not expressed its agreement to treat Amco as a foreign corporation. As there are no formal requirements for such agreements, tribunals have determined whether an implicit agreement exist between parties of the dispute. The Tribunal referred to the consent agreement which indicated the Indonesian Government’s acknowledgment of Amco’s status as a locally incorporated but foreign controlled corporation. The Tribunal stated that: “Two conditions of Article 25(2)(b) were fulfilled in the instance case, at the date on which the parties consented to submit possible future disputes to arbitration (which date is relevant, according to Article 25(2)(b)), and as a matter of fact, are still fulfilled today.”

the compliance with nationality requirement.⁷⁵ Secondly, as an addition to this requirement, the objective element of foreign control of the juridical person must be present.⁷⁶ As expressed in the *Vacuum Salt v. Ghana* case, shareholding is one of the elements showing the foreign identity; but in addition to shareholding, indirect control, voting powers or managerial control were taken into account by ICSID tribunals.⁷⁷

With the emergence of “shell” and “mailbox” companies, investment agreements started to add new conditions in order to avoid granting protection to such companies. For example, the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) requires that an enterprise of a party shall have substantive or substantial business activities. On the other hand, recent decisions confirm that investments only indirectly owned by requisite nationals still satisfy the nationality requirements. In the well-known ICSID case of *Waste Management v. Mexico*⁷⁸, under the ICSID Additional Facility Rules, and alleging breaches of NAFTA Articles, the investors have owned the investment through a Cayman Island company. Mexico denied that the claimant had the status of an investor for the purposes of Chapter 11 on the grounds that the Claimant did not have a direct interest in the investment in Mexico, because Acaverde’s direct shareholder was a company registered in the Cayman Islands, which is not a NAFTA party; so a company incorporated in a non-party to the NAFTA suffered the damages. The Tribunal rejected this argument of Mexico, holding that: “*There is no hint of any concern that investments are held through companies or enterprises of non-NAFTA States, if the beneficial ownership at relevant times is with a NAFTA investor.*”⁷⁹ It

⁷⁵ SCHREUER 2001, p. 281. On the other hand, an agreement on an investor’s nationality where the juridical person is registered in a non-contracting state; but controlled by a national of a contracting state may allow for the Centre’s jurisdiction.

⁷⁶ See UNCTAD 2003, p. 15-23. In *Vacuum Salt v. Ghana (Vacuum Salt Products Ltd. v. Republic of Ghana)*, ICSID Case No. ARB/92/1. Available at <https://www.italaw.com/cases/3282>. Accessed May 13, 2020.), there was an agreement between the Ghanaian Government and Vacuum Salt containing an ICSID clause. Vacuum Salt was a corporation organized under the law of Ghana. When Vacuum Salt initiated arbitration proceedings before ICSID, the Ghanaian Government objected to the Centre’s jurisdiction arguing that Vacuum Salt was national of Ghana and was not controlled by foreign nationals. Also, the government stated that there was no agreement with the investor to treat Vacuum Salt as a national. The Tribunal noted the practice of previous tribunals to infer an agreement on nationality from the existence of a consent to ICSID’s jurisdiction. But the Tribunal also insisted that it had to determine whether foreign control did exist or not. The Tribunal noted that: “*The parties’ agreement to treat Claimant as a foreign national “because of foreign control” does not ipso jure confer jurisdiction. The reference in Article 25(2)(b) to “foreign control” necessarily sets an objective Convention limit beyond which ICSID jurisdiction cannot exist and parties therefore lack power to invoke same no matter how devoutly they may have desired to do so.*” While deciding on the case the Tribunal examined whether Vacuum Salt was effectively controlled by foreign nationals. It has been found that the foreign investor only held 20% of the shares, whereas 80% were in Ghanaian hands. Under these circumstances, the Tribunal decided that local company did not objectively meet the requirement of foreign control under the Convention. The Tribunal also looked at other elements of control besides shareholding, such as the foreign investor’s management role, but was not, in the end, satisfied of the existence of foreign control.

⁷⁷ For further information and list of cases See UNCTAD 2003, p. 24.

⁷⁸ *Waste Management, Inc. v. United Mexican States* (Number 2), ICSID Case No. ARB(AF)/00/3. Available at <https://www.italaw.com/cases/1158>. Accessed May 1, 2020.

⁷⁹ The Tribunal has also stated that: “*Article 1117 deals with the special situation of claims brought by investors on behalf of enterprises established in the host State. But it still allows such claims where the enterprise is*

appears that a tribunal can look through to a second layer of shareholders to determine if the true controller of a company holds the requisite nationality.⁸⁰

6. Critical Dates in Determination of the Nationality

Most of the investment treaties explicitly set out the critical dates on which an investor claiming treaty protection must possess the requisite nationality. Starting with ICSID Convention, which contains special regulations about the dates in determination of the nationality of an investor. According to Article 25(2)(a) of the Convention, the nationality requirements for a natural person have to be satisfied at two separate dates. An individual investor has to be a national of a contracting state at the time the parties' consent to submit to the Centre's jurisdiction, and also on the date the request for arbitration or conciliation is registered by the Centre. In addition, the individual investor must not be a national of the host state on these two dates. The individual investor's possession of other nationalities is irrelevant in the interim period between the date of consent and the date of registration. The Convention does not speak of a requirement for the investor to continuously hold its nationality between these two dates.⁸¹

By contrast, the nationality requirement that the juridical person has to satisfy only applies on the date of consent; according to Article 25(2)(b) the juridical person must have the nationality of a contracting state rather than the host state only on the date the parties consented to submit to the Centre's jurisdiction. The double test, which is valid for natural persons, does not apply for juridical persons.⁸² Additionally, any change in the juridical persons' nationality, after the date of consent, will not affect the jurisdiction of the Centre, so there is no requirement of continuous nationality.⁸³

Although not written as clear as the ICSID Convention, other investment treaties often set out critical dates for nationality requirement as well. For example, according to Article 1(2) of the BIT between the Hungary and Turkey⁸⁴, the term investor shall mean "*Any natural or legal person of one Contracting Party that has made an investment in the territory of the other Contracting Party*". It can be concluded from this statement that, an investor invoking the relevant BIT as a foreign national is only eligible for treaty

owned or controlled "directly or indirectly", i.e., through an intermediate holding company which has the nationality of a third State."

⁸⁰ WISNER – GALLUS 2004, p. 934.

⁸¹ LIM-PAPARINSKIS 2018, p. 235; UNCTAD 2003, p. 13.

⁸² The preliminary draft, without distinguishing between two types of investors, took the date of consent as the critical date. After subsequent debates, a double test was accepted for natural persons, but "date of consent" stayed same for juridical persons. (See SCHREUER 2001, p. 289.)

⁸³ On the contrary, in the *Loewen* case (*Loewen Group, Inc. and Raymond L. Loewen v. United States of America*, ICSID Case No. ARB(AF)/98/3. Available at <https://www.italaw.com/cases/632>. Accessed May 1, 2020.) under NAFTA, it was stated that "*In international law parlance, there must be continuous nationality identity from the date of the events giving rise to the claim, which date is known as the dies a quo, through the date of resolution of the claim, which date is known as dies ad quem.*" (See SCHLEMMER 2008, p. 76.) For further information on change of nationality during proceedings see DUGAN, CRISTOPHER-WALLACE, DON-RUBINS, NOAH-SABAHI, BORZU: *Investor-State Arbitration*. New York, 2008. p. 341-345.

⁸⁴ BIT between the Republic of Hungary and the Republic of Turkey. Available at <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/1554/download>. Accessed May 9, 2020.

protection if it possessed the nationality on two critical dates. The first one is when the investment was being made, as the BIT clearly indicates that the investment must be made by a foreign investor; and the second is when the claim for treaty protection is submitted to arbitration.⁸⁵

This issue was also discussed in case law. In the *Serafin Garcia Armas and Karina Garcia Gruber v. Venezuela* case⁸⁶, the Garcias who are dual Spanish and Venezuelan nationals, acquired their shares in two companies in 2001, but their Spanish citizenships in 2003 and 2004. The alleged expropriation of the companies took place in 2010. The Garcias initiated UNCITRAL arbitration proceedings in October of 2012, relying on the Spain-Venezuela BIT. In 2014 jurisdictional decision the Tribunal upheld jurisdiction over the dispute. In particular, the tribunal found that it was irrelevant whether or not Garcias had Spanish nationality when they invested; only their nationalities at the time of the alleged breach and at the time of the filing of the arbitration were relevant for jurisdictional purposes. But, in 2017, the Paris Court of Appeal partially set aside the jurisdictional award, noting that the Tribunal had failed to examine the claimants' nationalities at the date of the investments. The remaining elements of the jurisdictional award remained intact. This decision was also overturned in 2019 by a ruling from the French Supreme Court, which held that the Court of Appeal had not drawn all the necessary legal consequences from its own reasoning. Finally, in June 2020, Court of Appeal annulled the jurisdictional award in its entirety. The court found that the ordinary meaning of the underlying Spain-Venezuela BIT required that only investments made in one state by individuals who held the nationality of the other contracting state at the time of the investment could benefit from the treaty's protection.

7. Dual Nationality Problem

"Multiple nationality" is a status in which a person is concurrently regarded as a citizen under the laws of more than one state. "Dual nationality," being a citizen of two states, is the most common type of multiple nationality and therefore the various definitions of "multiple nationality" is always inclusive of the term "dual nationality.". In Article 2 (b) of the European Convention on Nationality, "multiple nationality" is defined as "the simultaneous possession of two or more nationalities by the same person."⁸⁷

In today's highly globalized world, an investor may have more than one nationality, including the ones of both home and host state; this kind of situation can complicate the

⁸⁵ LIM-PAPARINSKIS 2018, p. 235. Likewise, according to BIT between Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Republic of Colombia (Available at <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/3253/download>. Accessed May 9, 2020.) Article (1)(2)(a), investment means "every kind of economic asset, owned or controlled directly or indirectly, by investors of a Contracting Party in the territory of the other Contracting Party". According to this article, an investment has to be made by a foreign investor, so nationality requirement has to be satisfied at two separate dates: When the investment was being made and when the claim for treaty protection is submitted to arbitration.

⁸⁶ *Serafin Garcia Armas and Karina Garcia Gruber v. Bolivarian Republic of Venezuela*, PCA: Case No. 2013-3. Available at <https://www.italaw.com/cases/2869>. Accessed May 9, 2020.

⁸⁷ TIRYAKIOĞLU 2006, p. 4.

protection of an investment and the jurisdiction in arbitration.⁸⁸ In such a case, the question arises, whether an investor who holds a dual nationality of both the state where the investment has been made and of the home country can initiate arbitration proceedings against host country.

Many IIAs contain provision related to multiple nationals. Some of these investment agreements are keeping the dual nationals within the scope of the agreement, while others exclude them from its scope. The EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) is an example that is keeping the dual nationals within the scope of the agreement. Article 8.1 provides that “*A natural person who is a citizen of Canada and has the nationality of one of the Member States of the European Union is deemed to be exclusively a natural person of the party of his or her own dominant and effective nationality.*”⁸⁹ But according to this Agreement, natural person’s dominant and effective nationality shall be determined for the purpose of the protection. If this determined nationality is that of the host state, then the protection of investment cannot be claimed under investment arbitration.

On the other hand, some BITs have provisions that exclude dual nationals from protection. Such as, in the Turkey-Colombia BIT⁹⁰ it has been expressed in Article 1(5) that: “*This agreement shall not apply to investments made by natural person who are nationals of both Contracting Parties*”. The Romania-Canada BIT⁹¹ also excludes dual nationals from the protection in Article 1(g)(i) declaring that: “*the investor is, in the case of Romania, any natural person who according to the Romanian law is considered to be its citizen and who does not possess the citizenship of Canada*”.⁹² The situation is same in the Mauritius-Egypt BIT⁹³, in Article 1(3)(a) it is stated that “*the natural person derives his or her nationality in virtue of the laws of one of the contracting parties and is not simultaneously a national of the other contracting party*”, so the treaty is not applicable to a national of one state that is simultaneously a national of the other contracting state.⁹⁴

As explained above, the ICSID Convention contains a clear and specific rule regarding dual nationals. According to Article 25(2)(a), national of another contracting

⁸⁸ Additionally, investors find their ways to “internationalize” their claims against their own states through the acquisition of a second nationality when a treaty regulates and covers dual nationality or when a treaty is silent on this issue.

⁸⁹ Additionally, Article 8.1. states that: “*A natural person who has the nationality of one of the Member States of the European Union or is a citizen of Canada, and is also a permanent resident of the other Party, is deemed to be exclusively a natural person of the Party of his or her nationality or citizenship, as applicable.*”

⁹⁰ BIT between the Republic of Colombia and the Republic of Turkey. Available at <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/3249/download>. Accessed May 9, 2020.

⁹¹ BIT between the Canada and Romania. Available at <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/4905/download>. Accessed May 9, 2020.

⁹² On the other hand, in the case of Canada, same BIT does not exclude the investor who is a natural person possessing the citizenship of or permanently residing in Canada to apply to arbitration if the investor is also a national of Romania.

⁹³ BIT between the Republic of Mauritius and the Arab Republic of Egypt. Available at <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/3285/download>. Accessed May 11, 2020.

⁹⁴ Some other BITs incorporate a similar rule. For example, the Canada-Venezuela BIT expressly excludes dual nationals from its scope of protection by stipulating that an investor cannot possess the citizenship of the host state of the investment. Similarly, the Italy-Venezuela BIT excludes from its protection nationals of both parties who reside or are domiciled in the Territory of one of said parties at the time the investment is made.

state is a natural person who had the nationality of a contracting state other than the state party to the dispute; the Article also specifies that a national of another contracting state does not include any person who had the nationality of the contracting state party to the dispute.⁹⁵ By this regulation the Centre explicitly deals with the issue of dual nationals, prescribing that a definition of investor does not include a person who also has a nationality of the contracting state that is a party to the dispute. This feature was also emphasized in Executive Directors' report as follows, "*It should be noted that under clause (a) of article 25 (2) a natural person who was a national of the State party to the dispute would not be eligible to be a party in proceedings under the auspices of the Centre, even if at the same time he had the nationality of another State. This ineligibility is absolute and cannot be cured even if the State party to the dispute had given its consent.*"⁹⁶ On the other hand, the Convention does not contain any exclusion of dual nationals as shareholders of companies of the other contracting state, contrary to the specific exclusion of Article 25(2)(a) of the Convention regarding natural persons.⁹⁷

Like natural persons, juridical persons may also have more than one nationality. For instance, because of the tax purposes, many companies are incorporated in one state, but have their headquarters in another state. ICSID convention in Article 25(2)(a) only regulates dual nationality restriction for natural persons; Article 25(2)(b) of the Convention does not contain any provision about the dual nationality of juridical persons. This can be concluded as the Convention does not preclude juridical persons that have dual nationality to apply to arbitration. In this regard, if all nationalities of these corporation are those of contracting states, the Centre will have jurisdiction.⁹⁸ But problem arises when one of the nationalities of the corporation is that of the host state. From the wording of the Convention, it can be understood that, such a situation will not directly restrain the jurisdiction of the Centre; a tribunal may therefore look behind the legal veil of incorporation to determine in which state the control and ownership of the company really lies. The decisive test of "place of incorporation" or "seat" should be applied for determination of the nationality and the state which company has a close, substantial and effective may then be treated as the nationality of that state.⁹⁹ After the application of this test, a determined effective nationality will be shape the jurisdiction of

⁹⁵ ICSID Convention Article 25(2)(a): "*National of another Contracting State means: any natural person who had the nationality of a Contracting State other than the State party to the dispute on the date on which the parties consented to submit such dispute to conciliation or arbitration as well as on the date on which the request was registered pursuant to paragraph (3) of Article 28 or paragraph (3) of Article 36, but does not include any person who on either date also had the nationality of the Contracting State party to the dispute.*"

⁹⁶ WORLD BANK: *Report of the Executive Directors on the Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States*. Washington D.C., 1965. Available at <http://www.worldbank.org/icsid>. Accessed May 14, 2020.

⁹⁷ In *Champion Trading Company v. Arab Republic of Egypt*, the Tribunal noted that: "*Neither the Treaty nor the Convention contain any exclusion of dual nationals as shareholders of companies of the other Contracting State, contrary to the specific exclusion of Article 25 (2)(a) of the Convention regarding natural persons.*"

⁹⁸ If one of the nationalities belongs to a non-contracting state, the juridical person has to demonstrate that it holds the nationality of a contracting state on the basis of incorporation or seat. The concurrent possession of the nationality of a non-contracting state, established on the basis of these same criteria, would not exclude jurisdiction. (See UNCTAD 2003, p. 15)

⁹⁹ AUST 2010, p. 166.

the Centre. Additionally, a concurrent possession of the nationality of host state will not exclude jurisdiction.

Likewise, the CETA only regulates the status of natural persons; there is no provision about judicial persons. The reason for such an approach can be that, a company can have businesses in many different countries, but still, it has a nationality of one single state. This nationality is determined in BITs through tests already mentioned *supra*. Thus, when a dispute arises, the tribunal will determine the nationality and decide about jurisdiction accordingly. There is no need for a provision about dual nationality for the juridical persons.

Finally, some BITs are silent about dual nationality, they neither regulate nor prohibit the protection of dual nationals under the investment agreement.¹⁰⁰ In such case another question arises: “When an investment treaty is silent about the standing of dual nationals, should dual nationals get protection as foreign investors (and should their effective nationality be examined by the tribunal) or should such investors get no treaty protection at all?”

8. Lack of Provisions in BITs

Arguments that dual nationals may be allowed to sue their own country rest on the simple ground that there is no provision in the IIAs prohibiting them from doing so. At this stage, it would be appropriate to look at the purpose of states in signing an investment agreement with other states. In general, the purpose of IIAs are attracting investors by creating favorable conditions for investments, increasing economic cooperation between the states, ensuring the protection and encouragement of foreign investments, increasing the flow of capital and technology transfer, opening to new markets, protecting foreign investor against changes in national legislations, expropriation, hidden expropriation or similar unjust treatment such as nationalization.¹⁰¹

For the interpretation of purpose of the treaties, one must follow the interpretation rules of the Vienna Convention on the Law of Treaties¹⁰² that prescribe that a treaty should be interpreted in the light of its object and purpose which is usually stated in its preamble.¹⁰³ Thus, IIAs are aiming to encourage foreign investments, settle the disputes between parties through arbitration and avoid resolving them before a host state’s local court; they are regulating foreign investors and investments. So, considering the purpose of these treaties according to Vienna Convention, when negotiating and concluding a treaty, states never give consent to application to arbitration for their nationals against themselves. Thus, if it is

¹⁰⁰ For instance, Turkey-Cambodia BIT, Argentine-Japan BIT and Turkey-Uzbekistan BIT has no provisions about dual nationals.

¹⁰¹ DOLZER, RUDOLF-STEVENS, MARGRETE: *Bilateral Investment Treaties*. The Hague, 1995. p. 12; FRANCK, SUSAN: *The Legitimacy Crisis in Investment Treaty Arbitration: Privitazing Public International Law Through Inconsistent Decisions*. Fordham Law Review (73) 2005, 1521-1625. p. 1527; VANDELDELDE, KENNETH: *U.S. International Investment Agreements*. New York, 2009. p. 3.

¹⁰² Vienna Convention on the Law of Treaties. Available at https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf. Accessed May 11, 2020.

¹⁰³ According to Article 31(1) and (2): “A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose. The context for the purpose of the interpretation of a treaty shall comprise, in addition to the text, including its preamble and annexes.” Relating to interpretation of BITs see ISMAIL 2013. p. 98.

accepted that the tribunals should apply the customary rule of effective nationality and uphold jurisdiction, if the investor has a stronger connection with his home state, it will be a broad interpretation of the state's consent and would contradict the parties' intentions.

The topic of "lack of provisions in BITs" was discussed in case law. In *Serafin and Karina García v. Venezuela* case¹⁰⁴, the Tribunal have analyzed the text of the Spain-Venezuela BIT, which is silent about the status of dual nationals, for the purpose of determining if the dual national claimants had standing to sue Venezuela under the treaty. Respondent argued that, the BIT's definition of investor is "a physical person having the nationality of one of the Contracting Parties who invests in the other Contracting Party", so this BIT excluded physical persons with the nationality of both contracting parties. Venezuela also argued that allowing dual nationals to sue their own state would go against the object and purpose of the investment treaty, as applicable rules of international law impede the admission of claims brought by physical persons with dual nationality, especially if the nationality of the respondent state is the predominant or effective nationality of the claimant. Claimants rejected Venezuela's statements and pointed to Venezuela's treaty practice and argued that other BITs that Venezuela had entered into with other states, such as Italy, Canada, and Iran have provisions about dual nationality; so, when treaty parties have sought to exclude dual nationals, they have done it expressly. Claimants also retorted that neither the treaty nor applicable rules of international law exclude dual nationals from enjoying the protection of the treaty.¹⁰⁵

The Tribunal decided in favor of claimants, holding that the Spain-Venezuela BIT fails to regulate the status of dual nationals and did not impose any limitation on them, so it is not possible to devoid of effect the nationality granted freely by a state and accepted as valid by the other. The Tribunal also noted that, dual nationals may qualify as investors under the Spain-Venezuela BIT as the Tribunal finds that customary nationality rules are not applicable in the BIT context; the respondent's argument on the application of the principle of effective and dominant nationality for purposes of interpreting and applying BITs in general is not acceptable.¹⁰⁶ This award sets an important precedent in treaty arbitration because it enables dual nationals to apply to arbitration against the country of their own nationalities when there is no provision in the BIT about dual nationals.¹⁰⁷ This decision

¹⁰⁴ *Serafin García Armas and Karina García Gruber v. Bolivarian Republic of Venezuela*. PCA: Case No. 2013-3. Available at <https://www.italaw.com/cases/2869>. Accessed May 11, 2020. This case was already mentioned before in the text, but in a different context.

¹⁰⁵ TREVINO 2015, p. 2. Additionally, the claimants pointed to the exclusion of dual nationals under Article 25 of the ICSID Convention to support their contention that the ICSID exclusion cannot be generalized to other forms of arbitration that might be available under the BIT.

¹⁰⁶ According to Tribunal, BITs constitute *lex specialis* between the parties and that resorting to customary international law is only necessary when the letter of the treaty is not sufficiently clear for its interpretation. Also, the Tribunal laid emphasis on the fact that Venezuela and Spain had entered into other BITs with other states that explicitly excluded dual nationals from the protection of the BIT. This led the Tribunal to assume that denial of benefits to dual nationals must be explicitly provided for in the text of the treaty.

¹⁰⁷ This situation also opens a door for manipulation of the nationality by investor as a tool to gain access to the dispute settlement mechanism contained in the relevant BIT. Additionally, this case highlights the asymmetry that may arise in the resolution of the question of standing of dual nationals by tribunals constituted under the ICSID Convention and under other arbitral institutions or ad hoc committees.

also highlights a major difference of potential permissiveness between the UNCITRAL rules and those of ICSID, both of which are present as options in the Spain-Venezuela BIT.

If it is accepted that dual nationals can apply to investment arbitration when the BIT is silent about this issue, investors that are holding dual nationalities of both home and host states and wish to apply for arbitration based on IIAs that do not regulate the status of dual nationals and did not impose any limitation on them, can choose ad hoc arbitration or other arbitral institutions so that they can avoid the restrictions of ICSID. Also, domestic investors seeking to internationalize and secure their investment may be well-advised to get a second or maybe more nationalities to secure their investments.

9. Conclusion

Determining the nationality of an investor plays an important role in international investment arbitration; because this nationality is crucial in deciding an individual's or juridical person's right to initiate arbitral proceedings against a state. Also, the nationality requirement may prevent any national from seeking treaty protection against its home state, so a possession of the nationality of the host state can be bar to becoming a party to arbitral proceedings against that state. The reason for nationality requirement is obvious; individuals' nationality accord them a particular position in international law and nationality gives individuals the benefit of the additional right or privilege to be able to refer an investment dispute to international arbitration without having to rely on state for protection or intervention.

Both ICSID and other investment treaties require that the individual or private investors, that have the advantage of being able to use dispute settlement mechanisms, must be a national of another contracting state. This is the positive requirement for the nationality. Also, for most of the treaties, investors must not have the nationality of the host state; this is the negative requirement.

For natural persons, investment agreements generally base nationality exclusively on the law of the state of claimed nationality. Although investment treaties are governed by international law, international law will refer back to national law for the purpose of determining nationality. On the other hand, the nationality of a juridical person is more complicated than natural person; because today in a highly globalized world, companies operate in ways that can make it very difficult to determine their nationality. Layers of shareholders, both natural and juridical persons themselves, operating from and in different countries make the conventional situation of a company established under the laws of a particular country and having its center of operations in the same country, more of a rarity than a common situation. For juridical persons, investment agreements generally base nationality on test like, (a) the place of constitution of juridical person in accordance with the law in force in the country of origin; (b) the place of incorporation or where the registered office is of juridical person; (c) the country of the corporate seat for example where the headquarters or the place of administration is, or (d) less frequently the country of control, to determine the nationality of a juridical person. These criteria can be used alone, in combination or as alternatives; but there is no single test used by all treaties.

An investor may also have more than one nationality, including the ones of the both home and host state; this kind of situation can complicate the protection of an investment and the jurisdiction in arbitration. Many IIAs contain provision related to multiple nationals. Some of these investment agreements are keeping the dual nationals within the scope of the agreement, while others exclude dual nationals from its scope. If the situation of multiple nationals is clearly stated in a treaty, it is certain that the provisions of this treaty will be applied for dispute resolution. The main conflict arises when a treaty neither regulates nor prohibits the protection of dual citizens.

In the case of no provision about dual nationality, it would be appropriate to look at the purpose of states for signing an investment agreement with other states. For the interpretation of purpose of the treaties, the interpretation rules of the Vienna Convention on the Law of Treaties has to be followed which prescribes that a treaty should be interpreted in accordance with its object and purpose usually stated in its preamble. As, IIAs are aiming to encourage foreign investments, settle the disputes between parties through arbitration and avoid resolving them before a host state's local court; they are regulating foreign investors and investments. So, considering the purpose of these treaties according to the Vienna Convention, when negotiating and concluding a treaty, states never give consent to application to arbitration for their nationals against themselves.

By the globalization of world economy, claims against host states will continue to increase. As the decisive criterion in definition of investor is the "nationality," it would be appropriate for states to gather in a common point on the determination and conditions of the nationality of investors. New and comprehensive treaties especially on the situation of dual nationals will remove most of the uncertainties in practice.

Also, while regulating BITs, states should consider addressing the issue of dual nationality clearly; and BITs that accept dual nationals right to apply to arbitration should deal with the application of the doctrine of effective nationality. In this condition, the legal certainty in investment arbitration will be secured and the potential abuse of nationality by investors will be avoided.

KOLUMAN, EMRE

A BERUHÁZÓ ÁLLAMPOLGÁRSÁGA A NEMZETKÖZI BERUHÁZÁSI
VÁLASZTOTTBÍRÓSÁGI ELJÁRÁSOKBAN ÉS A KETTŐS
ÁLLAMPOLGÁRSÁG PROBLÉMÁJA

(Összefoglalás)

A nemzetközi beruházásvédelmi szerződések biztosítják a külföldi befektetők számára nemzetközi választottbírói eljárás igénybevételét. A befektető állampolgársága joghatósági szempontból meghatározó tényező annak eldöntésénél, hogy választottbírói eljárásra lehet-e terelni egy jogvitát. A fogadó állam állampolgárságának megléte a beruházó esetében pedig akadálya lehet a fogadó állam ellen indított választottbírói eljárásnak. Tehát, az állampolgárság döntő jelentőséggel bír annak eldöntésében, hogy egyéneknek

vagy jogi személyeknek joguk van-e választottbíróági eljárást kezdeményezni egy állam ellen egy adott nemzetközi szerződés alapján. A nemzetközi jogban a befektetési szerződések megkövetelik, hogy a befektetők, akik számára ezen egyezmények biztosítják, hogy jogvita esetén nemzetközi választottbíróáshoz forduljanak, hogy egy másik szerződő állam állampolgárai legyenek. Másrészt, egy erősen globalizált világban lehetséges, hogy a befektetőknek egynél több állampolgárságuk van, beleértve a székhely és a fogadó állam állampolgárságát is; ez a helyzet bonyolíthatja a befektetés védelmét és a választottbíróági joghatóságot. Jelen tanulmány az állampolgárság követelményét vizsgálja a nemzetközi befektetési választottbíráskodásban, valamint kettős állampolgársággal kapcsolatos kérdéseket is konkrét jogeseteken ker

HAJDU GÁBOR*

A Doha Forduló célkitűzéseinek utóélete: befektetési és kereskedelmi implikációk**

I. Bevezetés

A tanulmány témakörét a Doha Forduló, illetve más néven a *Doha Development Agenda*, körül felmerült kérdések és problémák vizsgálata képezi. A 2001-ben indult tárgyalássorozat részeként a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) tagállamai megkíséreltek több reformot is véghez vinni a WTO működése tekintetében. A Doha Forduló eredetileg az azt megelőző Uruguay Fordulóhoz hasonlóan, jelentős változásokat hozott volna a WTO rendszerében, különös tekintettel arra, hogy a fejlődő országok szempontjai és érdekei is jobban képviselve legyenek. Ezek a problémák már az Uruguay Forduló kapcsán is felmerültek, és a tervek szerint a Doha Fordulóban kellett volna kidolgozni és implementálni a megoldásokat. Eredetileg 2005-re fejeződött volna be a Doha Forduló, de ez nem történt meg, a tárgyalások elakadtak, és ennek következtében a tervezett reformok csak egy része került megvalósításra. Ugyanakkor, a részleges eredménytelenség ellenére a Doha Forduló meghatározó volt a WTO fejlődéstörténetében, különösen, mivel elnehezítette a korábbi nemzetközi kereskedelmi tárgyalási szisztéma működését.

A jelenlegi tanulmány bemutatja a Doha Forduló hátterét és menetét. Ennek részeként vizsgálatra kerül, hogy a fejlődő országok szempontjából miként változott a nemzetközi kereskedelem légköre, kitérve a külföldi befektetések kérdésére is.

A téma aktualitását indokolja, hogy a WTO meghatározó elemét képezi a világgazdasági folyamatoknak, így jelentős kihatással van a globális innovációra és fejlődésre. A Doha Forduló pedig specifikusan arra összpontosított, hogy a WTO-hoz kapcsolódó releváns egyezményeket korszerűsítsék, a fejlődő országok szempontjából előnyösebb reformokat hozzanak. A Forduló csendes halála pedig potenciálisan tapasztalatszerzésre alkalmas a jövőbeli reformok sikeres megtárgyalása és kivitelezése szempontjából.

* PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem Állami- és Jogtudományi Kar

** A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

A tanulmány szerkezetét tekintve először a Doha Forduló rövid történeti háttérével indít, folytatva a tárgyalások menetének ismertetésével. Ezzel párhuzamosan kitér a Forduló megszületett és elmaradt eredményeire. Ezt követően reflektál a nemzetközi kereskedelmi folyamatokra, amik a Doha Fordulót követték, különös tekintettel a fejlődő országok sajátos szempontjaira, különös figyelmet szentelve a mezőgazdasági kereskedelemnek és a szegénység kérdésének. Ezt követően pedig kitér a külföldi befektetés kérdéskörére is, mint a témához jelentősen kapcsolódó kérdésre, szintén a fejlődő országok szempontjait figyelembe véve.

A fentiek segítségével a tanulmány feltérképezi a WTO-hoz és befektetési kérdésekhez köthető nemzetközi folyamatokat, bemutatva a fejlődő országok helyzetét ezen a területen, kitérve az aktuális tendenciákra és jövőbeli előrejelzésekre. Ugyanakkor, a fejlődő országok szempontjából történő vizsgálat mellékesen segítséget ad a WTO rendszerének általánosságban végzett elemzéséhez is, fel tudja tární azt, hogy milyen globális folyamatok zajlottak és zajlanak le, megvilágítva a nemzetközi kereskedelem és befektetés aktuális problémáit és kérdéseit.

II. A Doha Forduló háttere, a Development Agenda és a globális szegénység elleni küzdelem összefonódása

A Doha Forduló eredetét egészen az Uruguay Fordulóig tudjuk visszavezetni. Habár az Uruguay Forduló következtében 1995 januárjában sikerült létrehozni a tárgyaló feleknek a Kereskedelmi Világszervezetet, számos megválaszolatlan kérdés maradt meg a Forduló hagyatékaként. Bizonyos fejlődő országok számára gyakran kiemelkedő fontossággal bíró gazdasági területeken, mint a mezőgazdaság vagy a textilipar, a fejlett országok részben meg tudták őrizni a protekcionista rendszert a Forduló eredményei ellenére is. Mivel pont ezek voltak azok a területek, ahol a fejlődő országok nagyobb eséllyel versenyezhettek volna adottságaik révén, gazdasági fejlődésüket aránytalanul akadályozta a Forduló eredménytelensége e tekintetben. Ezt csak részben orvosolták a WTO megállapodáshoz kapcsolódó mellékegyezmények, mint például az *Uruguay Round Agreement on Agriculture* (URAA), ami jövőbeli tárgyalásokat tűzött ki a nemzetközi mezőgazdasági kereskedelem liberalizálása vonatkozásában.¹

A mellékegyezmények ellenére a fejlődő országok a kilencvenes évek második felében fokozatosan egyre elégedetlenebbé váltak a helyzettel, egyre jobban kiemelték, hogy álláspontjuk szerint az Uruguay Forduló aránytalanul kedvezett a fejlett országoknak a fejlődő országokhoz képest. Ezt a veszteséget számszerűsítették is egyes kutatók, a fejlődő országok számára évi 100 milliárd dollárba került a Forduló által okozott fejlődési kiesés.² Részben ennek is volt köszönhető, hogy az 1999-es, Seattle-ben megrendezésre kerülő, harmadik WTO miniszteri konferencia kudarcba fulladt, és látszólag egy sötét képet vetített előre a nemzetközi kereskedelmi tárgyalások tekintetében.³ Ezt követte,

¹ CHO, SUNGJOON: *Doha's Development*. Berkeley Journal of International Law 2006/2. 3. p.

² WTO CONSULTATIVE BOARD: *The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium*. 2005. 21. p.

³ CHO 2006, 3-4. pp.

csupán négy hónappal később, a (már korábban említett) WTO mezőgazdasági tárgyalások kezdete. 2000 márciusa és 2001 márciusa között összesen hét tárgyalás keretében vitatták meg a WTO tagállamai a mezőgazdasági kérdéseket, és ezek az egyeztetések vezettek később a mezőgazdasági Doha miniszeri deklaráció első két bekezdéséhez.⁴

Visszatérve a WTO-val kapcsolatos általános kérdésekhez, a fentiek következtében a 2000-es évekre a fejlődés elősegítése, és a globális szegénység csökkentése került a különböző nemzetközi szervezetek és eszmefuttatások középpontjába.⁵ Ezek részletes bemutatása (mint például a *Millenium Development Goals*)⁶ nem képezi a tanulmány tárgyát, de a Doha Forduló megértéséhez szükséges megemlíteni őket.

Ezt a nemzetközi fordulatot követte időben a 2001. szeptember 11-i terrortámadás, ami végső soron jelentős részben alapot szolgáltatott egy új kereskedelmi Fordulóhoz. A nemzetközi körülményekre tekintettel, a tárgyaló felek szándéka a nemzetközi gazdasági közösség megerősítése volt, és így indult el a 2001-es kereskedelmi forduló, a katarai Dohában, a negyedik WTO miniszeri konferencia keretében. A Doha Forduló központi elemét az úgynevezett *Doha Development Agenda*, avagy DDA, magyarul Doha Fejlesztési Menetrend képezte. A DDA legfőbb célja a fejlődő országok gazdasági fejlődésének segítése és a szegénység csökkentése volt, abból a logikából kiindulva, hogy a fejlett országok számára is előnyös a fejlődő országok felzárkóztatása, hisz ezzel csökkenthető a nemzetközi feszültség, és elősegíthető a nemzetközi béke megőrzése.⁷

Érdemes kiemelni, hogy a szegénység ebben a nemzetközi jogi és gazdasági kontextusban egy komplex jelenség, aminek viszont azonosítani lehet néhány központi tényezőjét is. A szegénység egyik központi okát a korlátozott gazdasági lehetőségek jelentik. Ennek értelmében, nem csupán alacsony a szegények jövedelme és vagyona, de nehezen tudják növelni is azt, szándéktól vagy adottságtól függetlenül. Így, pusztán a piacot célzó gazdasági fejlődési programok nem feltétlenül tudják csökkenteni a szegénységet, szükséges hogy azoknak explicit legyenek kedvező hatásai a szegényebb rétegek vonatkozásában is (például, munkahelyteremtés vagy a szociális háló erősítése). Egy másik tényező a globális szegénység problémakörében a komplex, többszörös hátrány a szegények szükségleteiben. Tehát, a szegénység magában foglalja az éhínség és alultápláltság problémáját, a nem megfelelő szennyvízkezelést, a veszélyes ivóvíz problémáját, a betegségek terjedését, de például az oktatás hiányát is. Ezeknek a hátrányoknak az enyhítése elkerülhetetlen elemét képezik a szegénység csökkentésének. A harmadik tényező abban található, hogy a szegények (és a fejlődő országok kormányai) sokkal korlátozottabb mozgástérrel és döntési adottsággal rendelkeznek az élet minden területén, mint a gazdagabb, fejlettebb országok polgárai és kormányai. Emiatt a különböző szegénység-csökkentő programok és más nemzetközi erőfeszítések hangsúlyt helyeztek (és kell, hogy helyezzenek a jövőben is) a szegények minél nagyobb mértékű bevonására a kormányzásba. A negyedik kiemelendő tényezőt a szegények fokozott veszélyeztetettsége képezi. Mivel nem rendelkeznek kellő erőforrásokkal és vagyonnal, a szegények fokozottan ki vannak téve gazdasági válságoknak, természeti katasztrófáknak és hasonló *vis maior* helyzeteknek. Tehát,

⁴ MESSERLIN, PATRICK A.: *Agriculture in the Doha Agenda*. World Bank Roundtable on Policy Research, 2002. 1. p.

⁵ ABBOTT, KENNETH W.: *Development Policy in the New Millenium and the Doha 'Development Round*. Northwestern University School of Law, 2003. 4. p.

⁶ Lásd az ENSZ honlapját. (forrás: <https://www.un.org/millenniumgoals/>)

⁷ CHO 2006, 4. p.

minden szegénység-csökkentést célzó fejlődési menetrend szükségszerűen ki kell, hogy térjen a megfelelő társadalmi védelmi hálók fejlesztésére és segítésére. Végezetül pedig a diszkrimináció és egyenlőtlenség is kiemelhető tényező, mivel ez a jelenség fokozza a szegénység összes többi aspektusát az érintettek szempontjából.⁸

Tehát láthatjuk, hogy a Doha Forduló kezdetére (2001) a WTO érdeklődése is egyértelműen a globális szegénység elleni küzdelemre, és a fejlődő országok fejlődésére koncentrálódott, kidolgozásra került egy fejlesztési menetrend (a DDA), és a Forduló jellegét is ezek a tényezők határozták meg. Ezt részben a fejlődő országok részéről erősödő nyomásnak is betudható. A következő szegmensben Ennek megfelelően a tanulmány következő része a Doha Forduló menetével foglalkozik.

III. Doha Forduló: a dinamikus időszak

A Doha Forduló lezajlását két fázisban érdemes vizsgálni. Az első fázis a 2005-ben induló Hong Kong WTO miniszteri konferenciáig tartott, a második fázis pedig az ezután kezdődő időszak. Ez annak köszönhető, hogy az érdemi tárgyalások nagy része ebben az első, dinamikusabb időszakban zajlott le, míg a második fázist, ahogy majd a tanulmányban ismertetésre kerül, inkább a statikusság jellemezte, a tárgyalások holtpontra jutásának következtében.

A Doha Fordulót nyitó negyedik WTO miniszteri konferencia keretében a tárgyaló felek közösen létrehozták az úgynevezett *Doha Declaration-t*,⁹ ami a DDA egyik alapkövévé vált. Ez a dokumentum számos területet említett, beleértve a mezőgazdaságot, a technológia transzfert, a környezetvédelmet, a szellemi tulajdon kérdéseit, a szolgáltatásokat és egyebeket.¹⁰ Ezzel összefüggésben a tárgyaló felek elhatározták, hogy 2005 január 1-jére lezárják a Doha Fordulót.¹¹ Habár kezdetben úgy tűnt, hogy a fejlesztési szempont előtérbe tud kerülni (amihez hozzájárult Kína nem sokkal korábbi csatlakozása a WTO-hoz), a miniszteri konferencia előrehaladtával egyre nehezebbé vált a kitűzött célok előre vitele. A tárgyalások folyamán nyilvánvalóvá vált, hogy az optimista célkitűzések nem feltétlenül összeegyeztethetőek a gazdaságivalósággal, a fejlett országok kormányai politikai okokból egyszerűen nem voltak képesek kellőképpen előtérbe helyezni a nemzetközi fejlődés, fejlesztés célját, anélkül, hogy kellő mértékű ellentételezést ne szereztek volna a fejlődő országok kormányaitól. Ez viszont nem volt kivitelezhető, mivel a fejlődő országok szempontjából pont az előző Forduló számukra visszas jellegének orvoslása volt a Doha Forduló célja, a fejlett országok számára nyújtott új koncessziók pedig ezzel ellentétesek lettek volna.¹²

A tárgyalások tényleges elakadására a következő, 2003-as WTO miniszteri konferencián került sor, a mexikói Cancúnban. Eredeti elképzelések szerint a Cancún Konferencia

⁸ ABBOTT 2003, 4–6. pp.

⁹ Lásd a WTO honlapját. (forrás: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm)

¹⁰ Lásd a *Doha Declaration* szövegét. (forrás: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm)

¹¹ CHO, SUNGJOON: *The Demise of Development in the Doha Round Negotiations*. Texas International Law Journal (45) 2010. 577. p.

¹² CHO 2010, 578. p.

végeredményeként létrejött volna egy kereskedelmi keretrendszer, amely alapján 2004 végéig a WTO tagok megnyitják majd piacukat a DDA szempontjából előnyös módon. A konferencia folyamán viszont egyértelművé vált, hogy a legjelentősebb fejlett országok nem álltak készen protekcionista mezőgazdasági politikájuk megreformálására.¹³ Ennek egyik jelképe volt az amerikai *Farm Bill* törvény,¹⁴ és az Európai Unió Közös Mezőgazdasági Politika (*Common Agricultural Policy*, avagy CAP)¹⁵ reformjának elutasítása. Ehhez hozzájárult az is, hogy az Egyesült Államok elutasította a gyapot kedvezményeinek eltörlését, négy érintett afrikai ország (Benin, Burkina Faso, Csád és Mali), és az akkori WTO főtitkár, *Supachai*, kérése ellenére.¹⁶ Kialakult egy egyértelmű tárgyalási ellentét a fejlett országok (különösen az USA és az EU) és az újonnan létrejött, részben fejlődő országokból álló G-20 csoport (itt India, Kína és Brazília emelhető ki) között, legalábbis mezőgazdasági kérdésekben (ahogy korábban már említésre került, a mezőgazdaság pont egy olyan ágazat ami a fejlődő országok szempontjából kritikus jelentőséggel bír).¹⁷ A tárgyalások, melyeknél jelen volt a média és számtalan non-profit szervezet is, drámai mértékben aláásták a Doha Forduló tekintélyét és célkitűzéseinek realitását.¹⁸ Ezekkel a történésekkel gyakorlatilag már előre vetítődött a DDA megvalósításának látszólagos lehetetlensége, legalábbis az eredetileg eltervezett időkeretben.

A Cancún Konferencia egyetlen lényegi hozama (a téma szempontjából) az úgynevezett 2004 *July Package* (vagy más néven: *July Framework*, vagy *Doha Work Program*)¹⁹ volt, amit úgy lehet legjobban leírni mint a keretrendszer keretrendszere. Legfőképpen arra koncentrált ez a csomag, hogy meghatározza azokat az elveket és módszereket, amelyeket a jövőbeli mezőgazdasági és más kereskedelmi tárgyalásokban használni kell majd. Például, azt az elvet is meghatározta, hogy a mezőgazdasági tarifákat és állami támogatásokat lépcsőzetesen kell csökkenteni, valamint a kereskedelmet jobban torzító félnek nagyobb mértékben kell csökkentenie ezeket, mint a kevésbé torzító államoknak. Hasonlóképpen, az ipari tarifák csökkentésénél a csomag előírta, hogy a fejlődő országoknak hosszabb bevezetési időt kell hagyni, és némi rugalmasságot a tarifák csökkentésénél.²⁰ 2005. július végére viszont a tárgyalások véglegesen elakadtak a Konferencián, az úgynevezett *July Approximation* (egy újabb keretrendszer csomagterv) nem került elfogadásra a felek által. Ez a csomag már tartalmazta egy előzetes megállapodás elemeit is olyan kérdésekben, mint a mezőgazdaság, szolgáltatások és az ipar, és elősegítette volna a későbbi tárgyalásokat.²¹ Ahogy viszont láthattuk a korábbi tárgyalásokból, a felek itt sem tudtak megállapodásra jutni.

¹³ CHO 2010, 578. p.

¹⁴ Lásd az USA Kongresszus honlapját. (forrás: <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/2646>)

¹⁵ Lásd a Bizottság honlapját. (forrás: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en)

¹⁶ CHO 2010, 578. p.

¹⁷ CHO 2006, 5. p.

¹⁸ KELIMANN, DAVID – GUINAN, JOE: *The Doha Round: an Obituary*. Global Governance Programme Policy Brief, 2011. 4. p.

¹⁹ Lásd a 2004 *July Package* szövegét a WTO honlapján. (forrás: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm)

²⁰ CHO 2010, 578–579. pp.

²¹ CHO 2006, 5. p.

A Cancún Konferencia kapcsán felmerült kérdésként a szakértők és tárgyalók között is az, hogy a Doha Fordulónak milyen témakörökre kellene pontosan a hangsúlyt fektetnie. A fejlődő országok számára leginkább a már említett piaci hozzáférés, mezőgazdasági és egyéb torzító hatások eliminálása lett volna a legelőnyösebb, tehát a kereskedelem úgymond megnyitása. Ezzel szemben a fejlett országok számára lényegi kérdést képeztek az úgynevezett szingapúri problémák (verseny, közvetlen külföldi befektetés, transzparencia a kormányzati beszerzésben és kereskedelmi ügyekben). Ez utóbbival viszont a fejlődő országok nem igazán akartak foglalkozni, kevesebb relevanciával bírt számukra. Továbbá, az is kezdett tisztává válni, hogy a Fordulót előre mozdítani csak egy északi-déli összefogással lehetne, az ellentétes érdekek következtében.²²

Mielőtt áttérnénk a következő WTO miniszteri konferencia történéseire, érdemes azt is kiemelni, hogy 2005. októberében az Egyesült Államok megkísérelte előre mozdítani a DDA-t egy mezőgazdasági kereskedelmet megreformáló javaslattal. A javaslat lényeges tarifa csökkentéseket javasolt a fejlett országokban, és az állami támogatások jelentős megvonását, beleértve az export támogatások teljes megszüntetését 2010-ig. Habár egyesek lelkesedéssel fogadták a javaslatot (mint pl. a WTO főtitkár, *Pascal Lamy*²³), mindkét oldalon ellenállással találkozott a felvetés. A fejlett országok, ezen belül is Japán és az EU, egyértelműen elutasították az amerikai javaslatot, ami véleményük szerint aránytalan volt, hisz az Egyesült Államok nagyobb engedményt várt tőlük, mint amire maga hajlandó volt. Különösen az EU esetében, nagymértékű tagállami ellenállást váltott ki a javaslat, legmeghatározóbban Franciaországtól. A fejlődő országok (és a G-20 csoport egyes tagjai) viszont ezzel ellentétben úgy találták, hogy a javaslat nem eléggé előremutató, nagyobb mértékű engedményt vártak el. Így, a javaslat el is bukott, hisz egyik oldal számára sem volt elfogadható.²⁴

A Doha Forduló első szakaszát a 2005 végén kezdődő WTO miniszteri konferencia zárta, melyre Hong Kongban került sor. A konferencia jelentőségét az adta volna, hogy több problémára is megoldást kellett volna találnia, kezdve a mezőgazdasági kereskedelem egyes problémáival (ami különösen problematikusnak tekinthető a korábbi tárgyalások fényében), de például a piachoz való hozzáférés is jelentős szerepet kellett volna hogy kapjon, illetve a nem-mezőgazdasági javak kereskedelme is.²⁵ A konferencia keretében hozott Miniszteri Deklaráció ugyan tartalmazott néhány releváns megállapítást és határidőt a fentiekre vonatkozóan, de ezzel együtt továbbra is sok megoldatlan kérdés maradt. Az előbbiekre kapcsán kiemelhető a mezőgazdasági exportra vonatkozó támogatások megszüntetése 2013-ig, a gyapot export támogatások megszüntetése 2006-ig, illetve legkevesebb fejlett országok számára nyújtott kedvezmények, mint például, hogy legalább 97%-os tarifa és kvóta kedvezményben részesüljenek exportjaik 2008-tól. A megoldatlan kérdések közül pedig ismételten kiemelhető, hogy a mezőgazdasági és nem-mezőgazdasági

²² KOOPMANN, GEORG: *The Doha Round in Limbo*. Intereconomics 2005/5. 242. p.

²³ Lásd *Pascal Lamy* munkásságát általánosságban a WTO honlapján. (forrás: https://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/pl_e.htm)

²⁴ CHO 2006, 6–7. pp.

²⁵ ANTIOCH, GERRY – BECKETT, IAN – DONALD, BRUCE: *The road to Hong Kong: what's at stake for the Doha Round*. Australian Government Treasury, 2005. (forrás: <https://treasury.gov.au/publication/economic-roundup-spring-2005/the-road-to-hong-kong-whats-at-stake-for-the-doha-round>)

termékek piachoz való hozzáféréseinek keretrendszeréről továbbra sem tudtak megállapodni a felek, ezt elnapolták egy 2006. áprilisi határidőig, bizonyos kérdések pedig 2006. júliusi határidőt kaptak.²⁶

Tehát elmondható, hogy az eredeti elképzelést nem sikerült megvalósítani a Doha Forduló első fázisában, a tárgyalások nem zárultak le 2005. januárjára, sőt inkább jelentős csúszásról beszélhetünk, illetve számos fennmaradt problémáról és kérdésről. Ugyanakkor az első fázist tekinthetjük a dinamikusabb szakasznak, ahogy a következő részből ez egyértelművé fog válni.

IV. Doha Forduló: holtponthoz és új kilátások

A Hong Kong Konferencia keretében megállapított 2006. áprilisi határidő az idő előrehaladtával egyre kevésbé tűnt megvalósíthatónak, a tárgyaló felek között fennálló töretlen ellentétek miatt. Ebből következően, a korábban már említett *Pascal Lamy*, a WTO akkori főtitkára, kénytelen volt bejelenteni kilenc nappal az áprilisi határidő lejártá előtt, hogy nem sikerült konszenzust elérni, nem lesz kész megállapodás az eredeti határidő alapján. Egy végső próbálkozásként, 2006. június 30. és július 1. között megtartásra került egy tárgyalássorozat, aminek eredményeképpen a felek megállapodtak, hogy a WTO főtitkárnak aktívabb szerepet adnak egy lehetséges kompromisszum kidolgozásában. Habár egy ilyen megállapodástervezetet még a tárgyalás előtt bemutatott a főtitkár (*20-20-20 Proposal*), ez nem került elfogadásra. A tervezet szerint az Egyesült Államok 20 milliárd dollárban maximalizálta volna a belföldi mezőgazdasági támogatásokat, a G-20 javaslat alapján 54%-os minimum tarifa-csökkentést írt elő a fejlődő országok mezőgazdasági termékeire, és 20%-ban maximalizálta volna fejlődő országok ipari tarifáit. Tehát mindkét oldal részére nyújtott volna valamilyen szintű koncessziót, de egyik számára sem volt elfogadható, mindkettő kevesellte. A tárgyalást követő, Szent Péterváron megtartott G-8 találkozón a résztvevő politikusok egy koncentrált erőfeszítésre tettek ígéretet, hogy sikeresen megtárgyalják a fennmaradó kérdéseket a július második felére tervezett tárgyalássorozatban.²⁷

Viszont ez a tárgyalássorozat is eredménytelennek bizonyult, és habár 2006. július 23-án a G-6 (USA, EU, Japán, Brazília, Ausztrália, India) megkísérelte megtörni a kialakult holtponthoz, ez a kísérlet is elbukott. Ez részben az Egyesült Államok álláspontjának volt köszönhető, arra hivatkozva, hogy jobb ajánlatot nem tud biztosítani a G-20-nak és az EU-nak a mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatban, amíg ezek az országok nem nyújtanak jobb ajánlatot számára.²⁸ Ez szembeállítható az Európai Unió hozzáállásával, mivel az EU a Hong Kong Konferenciát követően lemondott a legradikálisabb követeléseiről (mint például a szingapúri problémák rendezése). és ehelyett azt tették prioritássá, hogy lezárásra kerüljön végre a Doha Forduló, bár lényegesen újabb koncessziókat nem

²⁶ CHO 2010, 579. p.

²⁷ FERGUSSON, IAN F.: *World Trade Organization Negotiations: the Doha Development Agenda*. Congressional Research Service, 2011. 5. p.

²⁸ FERGUSSON 2011, 6. p.

volt hajlandó biztosítani a korábbiakhoz képest.²⁹ A tárgyalás kudarcát követően, a főtitkár így kénytelen volt július 24-én felfüggeszteni a tárgyalásokat. A 2006. július 24. és 2007. január 31. közötti időszakban csak néhány WTO-n belüli csoport, főképp eredménytelen tárgyalásairól beszélhetünk (például a G-20). 2007. január 31-én bejelentésre került a főtitkár részéről, hogy a Doha Forduló főtárgyalásai ismét teljes erővel zajlanak. Az év első néhány hónapja látszólag ezt igazolta, ugyanis több tárgyalás is történt a felek között. Ezek közül a legfontosabb a 2007 áprilisi G-6 tárgyalás volt, amiben a résztvevő felek ígéretet tettek arra, hogy 2007 év végére lezárják a Doha Fordulót. Júniusban viszont a G-4 (EU, India, Brazília, USA) Potsdami tárgyalása teljes kudarcba fulladt, aminek következtében a kitűzött 2007-es lezárás megvalósíthatatlanná vált.³⁰

A holtpontra jutott tárgyalások, határidők folyamatos eltolása és a látszólag feloldhatatlan ellentétek által okozott problémák a 2008-as júliusi genfi konferencián váltak tagadhatatlanul nyilvánvalóvá. A tárgyalást a közvélemény egyfajta mindent eldöntő konferenciának tekintette, ahol vagy mindenképpen megállapodásra jutnak a felek vagy a Doha Forduló sikertelennek tekinthető. Végso soron a konferencia kimenetele vegyesnek volt mondható, a felek több ponton sikeresen megállapodtak, de több kérdésben elvázott a tárgyalás, nem tudtak megegyezésre jutni a tárgyaló partnerek. Ennek következtében, a Doha Forduló leglényegibb kérdései továbbra is megoldatlanok maradtak. Ezt tetézte a 2008-as világválság, aminek következtében a tárgyalások gyakorlatilag teljesen elakadtak.³¹ Ugyan volt egy kísérlet a 2008 novemberében tartott (washingtoni) G-20 konferencián, aminek keretében a tárgyaló felek ígéretet tettek a Forduló eredményes lezárására az év végére, ebből végso soron nem materializálódott tényleges eredmény.³²

A válság következtében a következő lényeges lépésre csak 2009 szeptemberében került sor a pittsburghi G-20 konferencián, ahol a felek már egy kevésbé ambiciózus határidőt jelöltek meg a Forduló végének: 2010 végét. Az elkövetkező két hónapban viszont lényegi előrehaladás nem történt, és a 2009 decemberében tartott genfi miniszteri konferencia is csupán a 2010-es határidőt erősítette meg, egyéb változás nem történt.³³ Ez részben annak volt köszönhető, hogy a miniszteri konferencia a korábbi tárgyalásokhoz képest a Doha Fordulót mellékesnek kezelte, és inkább más, a WTO-t érintő, kérdésekre koncentrált.³⁴

A várakozásokkal ellentétben 2010-ben nem került lezárásra a Forduló, csupán technikai kérdésekről sikerült érdemben tárgyalnia a feleknek az időszak alatt. Ennek következtében a Doha Forduló lezárásának határidejét ismét eltolták, 2011 végét jelölték meg.³⁵

Ettől a ponttól kezdve a tárgyalások lelassulásáról beszélhetünk, a korábbi dinamika szinte teljesen elveszett. A 2011-es genfi miniszteri konferencia érdemi előrehaladást nem tudott elérni. Hasonlóképpen a 2009-es miniszteri konferenciához, a tárgyaló felek inkább

²⁹ KELIMANN – GUINAN 2011, 4. p.

³⁰ FERGUSSON 2011, 6. p.

³¹ KELIMANN – GUINAN 2011, 5–6. pp.

³² FERGUSSON 2011, 6. p.

³³ CHO 2010, 582. p.

³⁴ FERGUSSON 2011, 7. p.

³⁵ KELIMANN – GUINAN 2011, 5. p.

technikai kérdésekre és relatív konzervatív tárgyalási irányvonalakra fókuszáltak, minél inkább próbálva elkerülni a tárgyalás látványos összeomlását.³⁶

A 2013-as Balin megszervezésre került miniszeri konferencia is csak nagyon limitált eredményeket tudott felmutatni, egyedül a kereskedelem elősegítése kapcsán tudtak dűlőre jutni a felek a Doha Forduló központi témái közül. Ugyanakkor, olyan lényegi kérdések, mint a mezőgazdaság, továbbra sem rendeződtek.³⁷

A Doha Forduló következő állomása a 2015-ös Nairobi Miniszeri Konferencia volt, amit talán a Forduló ezen fázisának legfontosabb tárgyalásának tekinthetünk, közel tíz évvel a Hong Kong Konferencia után. A Nairobi konferencia ugyanis hozott egy áttörést a Doha Forduló legproblematisabb és égetőbb témájában: a mezőgazdasági kereskedelemben. Az úgynevezett *Nairobi Package* formálisan is megcélozta a mezőgazdasági export támogatások megszüntetését. Ugyanakkor, a csomag számos kivételt tartalmaz, ami csökkenti a hatékonyságát. Továbbá, a csomag nem rendezte a belföldi mezőgazdasági támogatásokat sem, pedig ezek folyamatos vitatémái voltak a fordulónak. Ennek ellenére, a csomag jelentős előrehaladást jelentett az egyik legnehezebb Doha téma kapcsán.³⁸ A konferencia egyéb apropójaként az is felmerült, hogy esetlegesen ezzel le is lehetne zárni a Doha Fordulót egyfajta köztes megoldásként, és a WTO tovább léphetne más kérdésekre és agendákra.³⁹ Ez végül nem került egyértelmű megválaszolásra, a konferencia miniszteri deklarációja végső soron mindkét álláspontot magába foglalta, kiemelve az új problémák jelentőségét, de elismerve hogy a WTO tagok jelentős része még mindig eltökölt a Doha Forduló célkitűzéseinek megvalósításában.⁴⁰

A *Nairobi Package* által felvetett remények viszont hamar szertefoszlottak. A világpolitikai változások következtében a 2017-es Buenos Aires Miniszteri Konferencia nem tudott teljes mértékben foglalkozni az eredetileg eltervezett céljaival, így a Doha Forduló jövője sem került tisztázásra a miniszteri konferencián. Ehelyett, a tárgyaló partnerek fő témái a WTO és a nemzetközi kereskedelmi mechanizmusok megőrzése volt a fokozódó feszültségek kapcsán.⁴¹ Itt már egyre erősebbé vált az a vélemény, hogy a Doha Forduló kudarca jelentősen aláásta a bevett nemzetközi kereskedelmi mechanizmusokba vetett hitet, és az egyes államok egyre inkább bilaterális megállapodások felé kezdenek fordulni a kereskedelem tekintetében.⁴²

³⁶ LACEY, SIMON: *Life after Doha: Some Reflections in the Run-Up to the 9th WTO Ministerial on Bali*. SSRN, 2013. 17–18. pp.

³⁷ MESSELE, DEJEN YEMANE: *The Doha Negotiation Deadlock: Implications for the Future of Multilateralism*. SSRN, 2017. 6–8. pp.

³⁸ LESTER, SIMON: *Is the Doha Round Over? The WTO's Negotiating Agenda for 2016 and Beyond*. Cato Institute, 2016. (forrás: <https://www.cato.org/publications/free-trade-bulletin/doha-round-over-wtos-negotiating-agenda-2016-beyond>)

³⁹ BRANDI, CLARA: *The Doha Round is Dead – Long Live the WTO?*. German Development Institute, The Current Column, 2015. (forrás: <https://www.die-gdi.de/en/the-current-column/article/the-doha-round-is-dead-long-live-the-wto/>)

⁴⁰ LESTER 2016.

⁴¹ VON DER BURCHARD, HANS: *From Geneva to Doha and Buenos Aires: Trade talk milestones*. Politico, 2017. (forrás: <https://www.politico.eu/article/wto-from-geneva-to-doha-and-buenos-aires-trade-talk-milestones/>)

⁴² BACCHUS, JAMES: *Was Buenos Aires the Beginning of the End or the End of the Beginning? The Future of the World Trade Organization*. Cato Institute, 2018. (forrás: <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/was-buenos-aires-beginning-end-or-end-beginning-future-world-trade>)

Buenos Aires után a Doha Forduló továbbra sem kapott lényeges figyelmet a WTO tagoktól, a kazahsztáni Nur-Sultan-ban szervezett, soron következő miniszteri konferencia elmaradt, még nem egyértelmű mennyire fog a Doha Forduló szerepet kapni a konferencia agendájában.⁴³

Összességében tehát láthatjuk, hogy a Hong Kong Konferencia után fokozatosan leépült a Doha Forduló iránt érzett tagállami lelkesedés, fokozatosan háttérbe szorultak a Forduló célkitűzései. Először a gazdasági világválság akadályozta a tárgyalások előrehaladását, majd több éves stagnálás után a Nairobi Konferencia ígért némi reményt és előrehaladást, de a világgazdaságban lezajló politikai folyamatok miatt a Buenos Aires Konferencia nem tudta igazából tovább vinni a Nairobi Konferenciában megkezdett munkát, de le se tudta zárni a Fordulót. Ennek következtében a majdnem 20 éves Forduló egyfajta élőhalott állapotban tengődik, limitált eredményekkel. Ugyanakkor, ez nem jelenti azt, hogy nem váltott volna ki jelentős visszhangot a nemzetközi kereskedelem szempontjából a Forduló és a hiányosságai. A tanulmány hátramaradó részében ezért a Doha Forduló hatását vizsgáljuk, kitérve még tágabb értelemben a fejlődő országok nehézségeire is, különösen a külföldi befektetések szempontjából.

V. A mezőgazdasági kereskedelem és a szegénység kérdése a Doha Forduló tükrében

Ahogy már többször is említésre került a tanulmányban, a mezőgazdasági kereskedelem kérdése a Doha Forduló egyik meghatározó, ha nem a legmeghatározóbb, eleme volt. Ezért érdemes vele külön is foglalkozni, kitérve a fejlődő és fejlett országok szempontjaira is.

A mezőgazdasági kereskedelem mindig is problémás kérdés volt a világkereskedelem szabályozása kapcsán. A fejlett országok (különösen az Európai Unió és az Egyesült Államok) jelentős mértékben alkalmaztak és alkalmaznak különböző tarifákat és belső támogatásokat, hogy erősítsék a saját mezőgazdaságukat. Ez lehet nem tűnik túlságosan jelentős problémának, hisz a mezőgazdaság csak relatíve kis részét teszi ki a világgazdaságnak. A fejlődő országok számára viszont, akik jelentős részben agrártermékeik eladásából szerzik jövedelmüket, ez a helyzet természetesen rendkívül hátrányos, versenyhelyzeti szempontból kedvezőtlen helyzetbe kerülnek miatta, hisz egyrésztől nem tudják elensúlyozni a fejlett országok által nyújtott belföldi mezőgazdasági kedvezményeket, másrészt elesnek fontos piacoktól is a különböző tarifák következtében.

Természetesen a fejlett országok szempontjából nem pusztán önkényes profit motivációról beszélhetünk: az önálló élelmiszerellátás biztosítása minden ország számára fontos állami érdek, és különösen az Európai Unió kapcsán élelmiszer-közegészségügyi szempontok is irányadóak lehetnek abban, hogy miért kerülnek korlátozásra a fejlődő országok mezőgazdasági termékei. A leírt, illetve politikai és lobbizási okok miatt a fejlett országok szempontjából tehát lényeges volt mindig is a koncessziók kérése a fejlődő országoktól más kereskedelmi-gazdasági területeken, a valamit valamiért elv alapján, hogy a mezőgazdaság terén történő nyitásokat valamilyen módon kompenzálni tudják.

⁴³ Lásd a WTO honlapját. (forrás: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc12_e/mc12_e.htm)

A mezőgazdasági kereskedelemnek alapvetően három eleme van, amit érdemes kiemelni a Doha Forduló kapcsán: mezőgazdasági belföldi támogatások, mezőgazdasági import tarifák, és mezőgazdasági export tarifák támogatása. Mindhárom elem képes a piaci helyzet és verseny torzítására. A belföldi támogatások lehetővé teszik az olcsóbb termelést és értékesítést, az import tarifák megnehezítik gyakorlatban a piacra való bejutást, a mezőgazdasági export tarifa támogatások pedig segítik a belföldi termelőket a termékeik kijuttatásában más piacokra. Ahhoz, hogy a Doha Forduló eredményesnek legyen mondható a mezőgazdasági kereskedelem szempontjából, e három elemet szükséges lett volna sikeresen megtárgyalni és rendezni, a Forduló által alkalmazott *single undertaking* (avagy egyetlen/egységes vállalkozás) megközelítés alapján.

Áttérve a konkrétumokra, ahogy a tanulmány elején említettük, az Uruguay Forduló nem orvosolta sikeresen a fejlődő országok igényeit a mezőgazdasági kereskedelem területén. Az URAA egyezmény ambiciózus volt, de lényegében nem tudta sikeresen visszaszorítani a fejlett országok mezőgazdasági protekciónizmusát.⁴⁴

A Doha Forduló emiatt már a kezdetektől fogva tükrözte a fent leírt ellentétet az úgynevezett Globális Észak és Globális Dél között a mezőgazdaság kérdésében. A Doha miniszeri konferencia által kibocsátott deklaráció is már tartalmazott olyan elemeket (az Európai Községek kérésére) amik kétségbe vonták, hogy mennyire elkötelezettek voltak a fejlett országok a mezőgazdasági kereskedelem reformja iránt. Ezt követte a már korábban is említett amerikai *Farm Bill* és az európai CAP megreformálásának elutasítása, ami csak még jobban megerősítette azt az álláspontot, hogy a fejlett országok nem igazán kívánnak előre lépni a kérdésben.⁴⁵

Ahogy már részben vizsgálatra került a Doha Forduló történeti vizsgálatában, a helyzet minimálisan javult a Forduló későbbi éveiben. Végso soron közel tizennégy évet kellett várnia a tárgyalásoknak, mire a *Nairobi Package* valamilyen szintű előrehaladást mutatott. Viszont ez a csomag is csak a mezőgazdasági export tarifák kérdését rendezte, egyéb szempontból nem eredményezett lényegi változást.⁴⁶

Ugyanakkor, érdemes megemlíteni, hogy nem mindegyik fejlődő ország számára feltétlen hátrányos az aktuális *status quo*. Például kiemelhető, hogy 2005 és 2009 között 89 fejlődő ország volt túlnyomóan élelmiszer importáló és a fejlett országok által támogatott mezőgazdasági termékek kedvezően hatottak a helyi életminőségre, és az adott országok kereskedelmi egyensúlyára. Természetesen, lehet azzal érvelni ez ellen, hogy ezek a kedvezmények ugyanakkor megakadályozták a helyi mezőgazdaságok fejlődését ezekben az országokban.⁴⁷

A fentieknek köszönhetően megállapíthatjuk, hogy a szekció elején felvetett problémákra a Doha Forduló nem tudott választ találni, az ellentétek továbbra is fennállnak a fejlődő és a fejlett országok között, és a 2017-es Buenos Aires Konferencia tükrében nem is tekinthető valószínűnek, hogy a Nairobiban megkezdett folyamat folytatódik. Ennek természetesen előreláthatóan több negatív hatása is lehet, hisz a fejlődő országok részéről

⁴⁴ ANDERSON, KYM – MARTIN, WILL: *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*. World Bank Policy Research Working Paper, 2005. 3–4. pp.

⁴⁵ MESSERLIN 2002, 1. p.

⁴⁶ LESTER 2016.

⁴⁷ GECHEV, VASIL: *The Doha Round Negotiations and EU's Common Agricultural Policy*. SSRN, 2017. 11. p.

egyre inkább úgy tűnhet, hogy az aktuális nemzetközi kereskedelmi berendezkedés képtelen az ő érdekeiket is megfelelően reprezentálni, tetézve az Egyesült Államok által előidézett problémákat az elmúlt négy évben.

A *Doha Development Goals* egy másik központi célkitűzése a globális szegénység elleni küzdelem volt. Kérdéses, hogy ezt a célt mennyire sikerült a közel húsz éves Forduló során megvalósítani. A probléma vizsgálatához a legcélszerűbb kiemelni két országot példaképpen, melyeket érintett a Doha Forduló szegénység elleni küzdelme, röviden bemutatva a DDG sikereit és bukásait.

Az első példa Brazília. Egy a Doha Fordulóval kapcsolatban végzett statisztikai kutatás kimutatta, hogy az ország adottságai miatt a Forduló kereskedelmi jellegű intézkedései csak minimális (habár pozitív) kihatást tudnának gyakorolni a szegénységre, részben annak köszönhetően, hogy Brazília jelentős mértékben a belső piacára támaszkodik, tehát a külkereskedelmi viszonyok változása nem lett volna alkalmas mélyreható változtatások eszközölésére. Ugyanakkor, a tanulmány csak a kereskedelmi liberalizáció hatását vizsgálta, a járulékos hatások, mint például a technológia transzfer, nem került modellezésre, pedig potenciálisan ezek a mellékhatások hozhatnának lényegesebb előre jutást.⁴⁸

A második vizsgált ország Kamerun. Itt is vegyes előrejelzésekről beszélhetünk. A kérdéses kutatás eredményei alapján, habár a Doha Forduló eredményei általánosságban csökkentették a világszegénységet, Kamerun saját kereskedelmi liberalizációja növelte a szegénységet az államban, legalábbis rövid távon. Ha pedig figyelembe vesszük mind a nemzetközi mind a kameruni liberalizációt együttesen, akkor Kamerun számára még rosszabb eredmény jött ki.⁴⁹

Az eredmények alapján elmondható, hogy a Doha Forduló ezen aspektusa is kétséges, nem feltétlenül beszélhetünk teljes mértékű sikerről a szegénység leküzdésének vonatkozásában sem.

VI. Külföldi befektetés és a fejlődő országok

Utolsó kérdéskörként a külföldi befektetésről érdemes néhány szót szólni. Habár nem kötődik közvetlenül a Doha Forduló kereskedelmi aspektusaihoz, a külföldi befektetések jogi megítélése szorosan kapcsolódik a nemzetközi gazdasági joghoz, és a nemzetközi kereskedelem szabályozással együttesen fejti ki hatásait a szegénység kérdéseire és a fejlődő országok gazdasági fejlődésére. Eme okokból szükséges legalább érintőlegesen foglalkozni a kérdéssel.

A külföldi befektetések a modern világgazdaságban immáron nélkülözhetetlenek, különös tekintettel a fejlődő országokra. Ezeknek az országoknak hiányzik a belső tőkéje

⁴⁸ BENTO DE SOUZA FERREIRA FILHO, JOAQUIM – HORRIDGE, MARK: *The Doha Round, Poverty and Regional Inequality in Brazil*. In: Hertel, Thomas W. – Winters, L. Alan (szerk.): *Putting Development Back into the Doha Agenda: Poverty Impacts of a WTO Agreement*. 2005. 21–22. pp.

⁴⁹ EMINI, CHRISTIAN ARNAULT – COCKBURN, JOHN – DECLAUWÉ, BERNARD: *The Poverty Impacts of the Doha Round in Cameroon: The Role of Tax Policy*. In: Hertel, Thomas W. – Winters, L. Alan (szerk.): *Poverty and the WTO: Impacts of the Doha Development Agenda*. 2005. 30. p.

ahhoz, hogy kellő mértékben tudják fejleszteni a gazdaságukat (a belső tőke hiánya remekül applikálható a korábban tárgyalt kereskedelmi kérdésekre is, hisz pont a tőkehiány miatt nem tudják a fejlődő országok államai felvenni a versenyt a fejlett országokkal a mezőgazdasági támogatások tekintetében), így kénytelenek külső forrásokból megszerezni azt. Ám a külföldi befektetéseknek bizonyos előfeltételei vannak. A külföldi befektetők szempontjából a fejlődő országok instabilabbak, veszélyesebbek, ezért speciális jogi garanciákat igényelnek mielőtt hajlandók lennének befektetni az adott országokba. Ezek a garanciák tipikusan az úgynevezett BIT (bilateral investment treaty) avagy kétoldalú befektetésvédelmi szerződésekben testesültek meg.

A BIT rendkívüli népszerűsége tett szert az elmúlt évtizedekben, először fejlődő országok és fejlett országok között az 1950-es évek végétől kezdődően, majd egymás között is.⁵⁰ Mostanra pedig majdnem háromezer BIT létezik.⁵¹ Ugyanakkor ezek az egyezmények nem feltétlenül voltak teljes mértékben előnyösek a fejlődő országok számára. Különösen a szerződéskötések korai periódusaiban, tipikusan latin-amerikai és afrikai államok kötöttek meg olyan hosszú-távon káros szerződéseket, amik nagy gazdasági fejlődést ígértek rövid távon.⁵² Mindenesetre, a fejlődő országok nemzetközi gazdasági kapcsolatait jelentősen befolyásolta és befolyásolta a BIT-ek intézménye.

A tanulmány szempontjából is eme utóbbi elem kapcsán keletkezik relevancia: a *Doha Development Agenda* célkitűzéseinek megvalósításától végső soron nem vonatkozathatunk el a külföldi befektetés jogi szabályoztatásától. A kérdés bevonása nélkül nem lehetséges a fejlődő országok gazdasági felzárkóztatása, hisz a komplex gazdasági tényezők egyik kulcselemét adja a kérdés. Kereskedelmi intézkedések egy lehetséges opciót szolgáltatnak, de a szélesebb, ambiciózus célok (például a szegénység elleni küzdelem) effektíven nem megvalósíthatóak a külföldi befektetés rendezése nélkül.

Ugyanakkor, a Doha Forduló nem foglalkozott a kérdéssel különösebben, tekintettel a tárgyalás körülményeire. A WTO mint intézmény nem kompetens befektetési kérdésekben, legfeljebb érintőlegesen merülhetnek fel ezek a kérdések egy-egy nemzetközi kereskedelmi vitában a tagállamok között. Ez ellentétben áll a II. Világháborút követő elképzeléssel, miszerint a kereskedelemmel párhuzamosan a külföldi befektetés kérdéseit is egy nemzetközi keretrendszer intézte volna. Ez viszont nem valósult meg, és így végső soron a WTO is egy szigorúan kereskedelmi szervezet maradt.⁵³

Tehát megállapíthatjuk, hogy a *Doha Development Agenda* célkitűzéseit lényegesen hátráltatta a WTO kimaradása a külföldi befektetés kérdésköréből, hisz pusztán kereskedelmi eszközökkel nehezen lehetett volna elérni az eredeti ambiciózus gazdasági célkitűzéseket. A tárgyalások elakadása mellett minden bizonnyal ez a tényező is közrejátszott a célkitűzések elmaradásában.

⁵⁰ UNCTAD: *Bilateral Investment Treaties 1959–1999*. (forrás: <https://unctad.org/en/Docs/poitaiid2.en.pdf>)

⁵¹ Lásd az Investment Policy Hub honlapját. (forrás: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>)

⁵² BREWIN, SARAH: *Negotiating Based on a Model Investment Treaty*. International Institute for Sustainable Development, 2018. 2. p.

⁵³ DRACHE, DANIEL: *The Short but Significant Life of the International Trade Organization: Lessons for Our Time*. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, Working Paper No. 62/00, 2000. 6. p.

VII. Összegzés

Közel tizenkilenc év telt el a Forduló kezdete óta, és a vég még most sem tisztán látható. A 2015-ös Nairobi Miniszteri Konferencia ugyan felvetett két lehetőséget: a Forduló sikeres lezárása vagy hivatalos megszüntetése, de végső soron egyik elképzelés sem valósult meg. Az elkövetkező évek geopolitikai változásai következtében pedig a legújabb Buenos Aires Konferencia sem tudta orvosolni a problémákat 2017-ben. Azóta is holt-ponton van a Doha Forduló.

Milyen tanulságokat szűrhetünk le a Forduló élőhalotthoz hasonló állapotából és az antiklimatikus végkifejlettből? Elsősorban azt, hogy a Doha Forduló problémái nem voltak előre nem jelezhetőek. Az Uruguay Fordulóban már felmerültek olyan jelek, amik indikáltak, hogy a rendkívül ambiciózus *Doha Development Agenda* nem feltétlenül megvalósítható. A tárgyalások elakadásával, és a kétséges érdemű utóhatásokat figyelembe véve, mezőgazdasági kereskedelem és a szegénység szempontjából is, nem feltétlenül könyvelhető el a Forduló eddigi története sikerként.

Ez részben a korlátolt eszköztárnak volt köszönhető, hisz pusztán kereskedelmi kérdések rendezésével nem feltétlen voltak megvalósíthatóak a Forduló nagyszabású céljai. További adalék a folyamatosan fennálló ellentét a fejlett és fejlődő országok között, az előbbi számára feladhatatlan mezőgazdasági protekcionizmus, utóbbi számára a mezőgazdasági kereskedelem liberalizációjához való ragaszkodás jelentette a legfőbb okot a Doha Forduló többé-kevésbé kudarcba fulladásának.

A végső következtetés tehát az lehet, hogy a Doha Forduló által elképzelt *single undertaking*, amely alapján a WTO tagállamok egységesen rendezik a kereskedelmi kérdéseket, és ezáltal globálisan előre mozdítják a gazdaság fejlődését, nem feltétlenül reális egy bizonyos ponton túl. Elképzelhető, hogy plurilaterális egyezmények több ígéretet hordoznak magukban, megvalósítható, de ugyanakkor eltérő szintű kereskedelmi engedmények meghatározott országok között. Ez természetesen a *Doha Development Agenda* feladását is jelentené bizonyos formában, de a jelenlegi modell nem kecsegtet sok reménnyel, a *Nairobi Package*-t leszámítva.

Mindenesetre leszögezhető, hogy a Doha Forduló jelentős tanulságot hordoz önmagában, kiváló példa arra, hogy miképpen bukhat el egy nemzetközi gazdasági tárgyalás, ha olyan célkitűzéseket tűz ki maga elé, amelyek realizitikusan nem igazán megvalósíthatóak, és ha a tárgyaló felek makacsul ragaszkodnak a saját érdekeikhez, és nem hajlandók kompromisszumokat kötni. A fejlett országok részéről említhetjük az Egyesült Államok makacs ellenállását, de a fejlődő országok merev ragaszkodása a mezőgazdasági kereskedelem radikális átalakításához is felróható értékes tanulságként.

GÁBOR HAJDU

AFTERLIFE OF THE DOHA AGENDA: TRADE AND INVESTMENT
IMPLICATIONS

(Summary)

The beginning of the Doha Round in 2001 was a decisive stage in the history of the World Trade Organization. After the relative success of the Uruguay Round in addressing many trade issues of the 1990s, Doha was to be a project of more ambitious negotiations, aiming to address the issues of the developing world (especially on fields such as poverty and agriculture) through the so-called Doha Development Agenda. However, despite the promising beginning, after nearly twenty years of stalled, deadlocked negotiations and much delayed developments, the utility of the Round has become very questionable in international trade circles. In recent years, it was even suggested that the Round should be outright abandoned. This article aims to examine the historical development of the Doha Round, and also study the ramifications of the Round on various fields, with particular regards to the economic development of developing countries. The article separates the history of the Doha Round into three sections: the preceding period between the end of the Uruguay Round and the beginning of the Doha Round, when developing nations started to apply pressure to the developed countries to resolve issues left unsolved in the previous Round. This is followed by the dynamic period of the Doha Round, from its beginning in 2001 with the Doha Ministerial Conference, to the Hong Kong Ministerial Conference in 2005. Finally, the period between 2005 and 2020 can be considered the stagnant period, though the article addresses the brief breakthrough that was achieved in 2015 through the Nairobi Package, which finally handled some questions of agricultural trade. Following the historical overview, the article delves into examining the Doha Round's impacts on agricultural trade and poverty. Afterwards, the author briefly discusses the issue of foreign investment, and the negative and positive effects of its regulation on developing countries, before concluding the article with what lessons could be gleamed from the Doha Round's mostly sordid tale and its impact, both positive and negative.

KEFENG XU*

Visegrad Group in Post-Brexit EU: Scenarios and Options

The purpose of the European Union is to promote interaction and integration in various fields among the nation states. The withdrawal of the United Kingdom from the European Union (Brexit) has been hovering around for quite a while and many academics have conducted studies on the issue from their own perspectives. Up to now, the impact of the Withdrawal Agreement (2019) between the United Kingdom and the European Union is still full of uncertainties. What has been clear, however, is that the effects of Brexit on the European Union and its member states will undoubtedly be lasting and far-reaching.

The paper aims to advance the understanding of the development of European integration by comprehending the current situation and future orientation. This article outlines the delivered and predicted impact of the Brexit on the European Union and its member states, especially the Visegrad 4 countries. The paper also explores potential scenarios for the Visegrad Group after Brexit, and examines possible options that could be expected for the Visegrad Group to safeguard or even promote their interests against the changing landscapes on the European political arena.

Introduction

The British referendum on the issue of Brexit was held on June 23rd, 2016, and the people of the United Kingdom voted to leave the European Union, with the result of 51.9% voting to exit the European Union. After the referendum, the then British Prime Minister David Cameron made a statement on the outcome of the referendum, declaring that the British people have voted to leave the European Union and their will must be respected. The will of the British people is an instruction that must be delivered.

Due to twists and turns all through the Brexit process, however, the Brexit has been delayed time and again. Currently, the United Kingdom is in a transition period¹, having left the EU at the end of January 2020 with a Withdrawal Agreement (WA). During this period, the UK continues to follow nearly all EU laws with a few exceptions despite not

* PhD Student, Faculty of Law and Political Sciences, University of Szeged

¹ The transition period. Available at: <https://www.gov.uk/transition>, accessed on April 16th, 2020.

being a Member State. This period is currently set to expire at the end of December 2020. The ongoing coronavirus pandemic has had an impact on the negotiations between the UK Government and the EU. To some extent, this has resulted in the desirability of an extension to the Brexit transition period.

In recent years, crisis such as the Crimea political crisis in Ukraine, the Euro debt crisis, and the migration crisis have heavily weakened the cohesion of the European Union. The Brexit deals another blow to the European Union which is unprecedented. In the history of the European Union, this is the first time that a member state withdraws from the union. It should be noted that the United Kingdom, deciding to withdraw from the European Union, is a member state which has a large population and a considerable economy. Moreover, the United Kingdom is also a major contributor to the budget of the European Union and has memberships with major international organizations. Thus, Brexit not only poses a significant challenge for the United Kingdom itself but also produces a lasting impact on the European Union.

The paper focuses on the impact of Brexit on the European Union, particularly on the four countries of the Visegrad Group. Thus, the paper aims to offer an analysis of the Brexit impact on the four countries of the Visegrad Group through the perspective of the European Union. The analysis of the Brexit impact on the European Union will be conducted in two dimensions, including the political dimension with a focus on the restructuring dynamics of the European Union, and the economic dimension with a focus on the denting budget capacity of the European Union.

Generally, this paper is presented in the following sections. The first section provides a brief introduction of the Visegrad Group, the second section is based on the analysis of the political dimension of the Brexit's impact, while the third section is focusing on the Brexit's impact on the budget capacity of the European Union. The fourth section reviews the future scenarios, resulting from the Brexit, and the fifth section presents the voices and actions jointly made by the four countries of the Visegrad Group in response to Brexit. Finally, the paper is completed with the conclusion and expected developments for the future.

Basics of Visegrad Group

The Visegrad Group composes of four countries, including the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia. The establishment of the Visegrad Group in the year of 1991 originated not only from cultural elements shared among the four countries, but also experiences shared among them during the transitional period. The original Visegrad triangle² created on 15 February 1991 aimed to demonstrate the ability of the three members at that time to overcome historical differences and to coordinate their eventual return to Europe.

After its establishment, besides cooperation in a variety of fields, the Visegrad countries have also been engaged in cooperation with other international actors in the surrounding regions and even across the global stage. In recent years, by utilizing their joint efforts, the

² The Visegrad triangle included the three countries – Czechoslovakia, Poland and Hungary – and after the dissolution of Czechoslovakia in 1993, the Czech Republic and Slovakia became independent members of the group, thus increasing the number of members from three to four.

four countries of the Visegrad Group have been playing an increasingly active role in various arenas and have been intentionally exerting an intensifying influence on certain issues of the European agenda since their accession into the EU in the year of 2004. Obviously, the Visegrad Group is facing both challenges and opportunities regarding its development in the future. Brexit is just such an occasion which presents both challenges and opportunities for the Visegrad Group regarding its development in the future.

Due to historical factors, people-to-people communication, economic cooperation, and political orientations, the relationships between the United Kingdom and the V4 countries within the European Union are quite close. Within the framework of the European Union, they are not only close political allies, but also close partners in trade and business. Thus, Brexit will not only weaken the strength, cohesion and influence of the European Union, but also will produce series of impacts on the V4 states in the fields such as politics, economy and international relations. The United Kingdom and the V4 countries are quite special member states of the European Union in that they have similar orientations in multiple issues of the European Union, meanwhile, in many political aspects, they usually take consistent approaches toward the European integration project.

Therefore, the outcome of the Brexit referendum is a major shock to both the United Kingdom and the European Union, including the V4 countries. For the V4 states, politically, they will lose a strong ally within the European Union and will have to face alone the pressures directly coming from the institutions of the European Union in terms of foreign policy, security and justice. And economically, Brexit will expect to produce direct influences on certain policy-making by the V4 countries within the framework of the European Union.

Political dimension of the Brexit: restructuring dynamics within the European Union

Brexit will not only weaken the strength of the European Union against the internal and external challenges but also will exert impacts on the political atmosphere, the dynamics among the member states of the European Union. Moreover, Brexit could bring about lasting influences on the development of the European integration in the future. For the United Kingdom itself, Brexit will inevitably trigger again the issue of Scotland independence.³ Though on September 18th, 2014, people in Scotland voted in a referendum to remain in the United Kingdom.⁴ Additionally, Brexit will strengthen the power of the Eurosceptics.⁵ Thus, it is no wonder that, after the Brexit referendum, some Eurosceptic parties and politicians in some old member states including Sweden, the Netherlands, Italy, France, and new member states including Czechia, Hungary and Slovakia called for a referendum on withdrawing from the European Union. After experiencing the interna-

³ MC EWEN: *Brexit and Scotland: Between Two Unions*. British Politics (2018) Vol. 13, pp. 65–78.

⁴ Scottish independence referendum, available at: <https://www.gov.uk/government/topical-events/scottish-independence-referendum>.

⁵ BISHOP, MATTHEW – CLEGG, PETER: *Brexit: Challenges and Opportunities for Small Countries and Territories*. The Round Table (2018). 107:3. pp. 329–339.

tional financial crisis, the Euro sovereignty debt crisis and the migration crisis, many citizens in the member states of the European Union saw their living standards declining, further losing a sense of safety and confidence in the European integration project.⁶

Since the United Kingdom was an influential and powerful member of the European Union, its withdrawal will undoubtedly break the balance of power within the European Union. Before the Brexit referendum, the United Kingdom was playing two major roles. On the one hand, it allied with Germany in countering protectionism and advocating the free market. While on the other hand, it cooperated with France in balancing the power of Germany. Brexit will break the “trio balance” of the United Kingdom, France and Germany, changing the “Franco-German axis”⁷ into the heavyweight of the European Union, just as what the EU competition and digital chief Margrethe Vestager said on January 30th, 2020, “France and Germany will struggle to drive the EU without the British “energy” that helped Paris and Berlin work together”. The economies of France and Germany account for about half of the total of the Euro zone. Thus, the attitudes of France and Germany and their relationships will be of significance in the development of the European Union in the future. Without support from the two major member states France and Germany, there would be no possibility that any policy could be passed and implemented by the EU institutions.

On the global stage, the United Kingdom owns major positions in multiple international organizations. It is not only one of the two EU member states with permanent membership in the UN Security Council, but also one of the four EU member states with membership in the G7 and G20. The United Kingdom also has quite strong influences in the International Monetary Fund, the World Bank and the OECD. After the Brexit process is finished, other member states of the European Union will not be able to benefit from the British memberships of the above-mentioned international organizations. Thus, the soft power and the international status of the European Union will reduce to a lower level.

Economic dimension: denting budget capacity of the European Union

Since the United Kingdom is a major contributor to the budget of the European Union, the Brexit will inevitably exert a significant impact on the EU’s budget. The European Structural and Investment Funds (ESIF) and the European Union Solidarity Fund (EUSF) are two major tools for promoting the development of the V4 countries and narrowing down the development gaps between the Western members and the V4 members of the European Union. It is just because of these funds support to the V4 countries that infrastructure construction, environment protection, and human development in the V4 countries have experienced drastic changes. After Brexit, the V4 countries will undoubtedly be receiving reduced development funds, and further will be facing difficulties in funds support for development in multiple areas.

⁶ TAGGART, PAUL – SZCZERBIAK, ALEKS: *Putting Brexit into Perspective: The Effect of the Eurozone and Migration Crises and Brexit on Euroscepticism in European states*. Journal of European Public Policy (2018) 25: 8. pp. 1194–1214.

⁷ DORPE, SIMON: *EU’s Franco-German Axis Will Stutter Without the Brits*. Available at: <https://www.politico.eu/article/eus-franco-german-axis-will-stutter-without-the-brits-says-vestager>.

Regarding the impact of Brexit on the V4 countries, it could be analyzed at three levels, including the short-term, the medium-term and the long-term. Among the major powers in the European Union, the United Kingdom became open quite early to the workforce from the V4 countries. The United Kingdom is also a major trade partner of the V4 countries and a major destination for migrants from V4 countries.⁸ In multiple policy fields, the United Kingdom and the V4 countries have similar attitudes or even consistent orientations.⁹ In one word, the United Kingdom is a significant partner for the V4 countries within the European Union.

Generally speaking, the Brexit impact on issues such as trade, investment and migration for the V4 countries in the short term and medium term is relatively limited. Regarding the long-term policy-making in the fields such as the capital market and services sector, the impact will be indirect. However, on the issues of energy security and international relations, the impact will be quite direct. The short-term impact will be mainly reflected in the fluctuations of the currency and capital markets. And the medium-term impact will be manifested in the fields such as trade, investment and migration, which take a longer time to materialize since the changes in trade and investment usually take several years to emerge.

The long-term impact from Brexit on the V4 countries will be mainly reflected on the economic policy-making of the European Union. Among them, the issues of energy security, trade and investment are prominent. Though the development of the common market within the European Union has been undergoing for several decades and a high degree of trade integration has been realized for many types of goods, yet the construction of a common energy market is far from being integrated. After Brexit, the forces advancing the integration of the energy market will be weakened, and the budget for energy network construction across the European Union will also be reduced. If the budget for the construction of a common energy market is cut to a lower level, then whether the energy connection across the V4 countries could be advanced as planned would be facing uncertainties.

Scenarios in the future

After the Brexit referendum, France and Germany, as the leading powers in the European Union, have been promoting the “multi-speed” Europe¹⁰ in order to advance reform and overcome the crisis, given that the development levels and political orientations of the member states across the European Union vary significantly. The notion of “multi-speed” Europe is the term used to describe the idea of a method of differentiated integration whereby common objectives are pursued by a group of EU countries both able and willing to advance.

Obviously, the notion of “multi-speed” Europe will have a series of the potential impact on the V4 countries. The former Presidents of France, Nicolas Sarkozy (2007-2012)

⁸ PORTES, JONATHAN – FORTE, GIUSEPPE: *The Economic Impact of Brexit-Induced Reductions in Migration*, *Oxford Review of Economic Policy*. (2017) Vol. 33, pp. S31–S44.

⁹ GÖLLNER, RALF: *The Visegrad Group – A Rising Star Post-Brexit? Changing Distribution of Power in the European Council*. *Open Political Science*, Vol. 1: Issue 1, 2017, pp.1–6.

¹⁰ MAURICE, ERIC: *Germany and France Endorse Multi-Speed Europe*. Brussels, 2. MAR 2017. Available at: <https://euobserver.com/institutional/137080>.

and François Hollande (2012-2017), the German Chancellor, Angela Merkel, and the former President of the European Commission, Jean-Claude Juncker (2014-2019), expressed their support for the “multi-speed” Europe. On March 6th, 2017 at a mini-summit at the Palace of Versailles, the French president, François Hollande, and Germany’s Chancellor, Angela Merkel, stated that “some stronger countries should be able to move quicker than others”.¹¹ Of all five scenarios in the White paper on the future of Europe: Five scenarios¹² proposed by Commission President Jean-Claude Juncker in March 2017 for the way forward after Brexit, the real scenario is the third one: “Those who want more do more,” which is another way of saying that the EU will be multi-speed.¹³

After experiencing series of crisis such as the sovereignty debt crises, the Euro crises, and the migration crises, France and Germany have realized that it is not realizable for all member states of the European Union to follow the same paces through the European integration process. Moreover, the Brexit by the United Kingdom and the policy changes by the United States have brought about uncertainties, further enhancing the willingness of France and Germany in advancing the notion of “multi-speed” Europe.

Voices of the Visegrad Group

As major players in the European Union, the four countries of the Visegrad Group undoubtedly have their own desired positions within the European Union and have expressed their own voices on the issue of Brexit. On June 27th, 2016 after the Brexit referendum, the Heads of Governments of the Visegrad Group Countries issued a joint statement, declaring their response that “the countries of the Visegrad Group deeply regret that the United Kingdom has chosen not to remain a member of the European Union. We respect this sovereign decision. The European Union of 27 Member States will continue.”¹⁴

On July 21st, 2016, the Heads of Governments of the Visegrad Group met again and stated in a declaration that “the outcome of the UK referendum creates a new situation for the European Union. We can’t simply continue to look the other way and hope the crisis will pass away by itself. We need to bring the European idea closer to the citizens and narrow the existing gap between the European institutions and the expectation of the people. We need to conduct a deeper reflection on the current challenges the Union is facing.”¹⁵ On the issue of Brexit, the Heads of Governments of the V4 Countries convened

¹¹ François Hollande and Angela Merkel call for ‘multi-speed Europe’, Available at: <https://www.euronews.com/2017/03/06/francois-hollande-and-angela-merkel-call-for-multi-speed-europe>, accessed on April 16th, 2020.

¹² Five scenarios: Scenario 1: Carrying on. Scenario 2: Nothing but the single market. Scenario 3: Those who want more do more. Scenario 4: Doing less more efficiently. Scenario 5: Doing much more together. In: *European Commission: White paper on the future of Europe*, Available at: https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe/white-paper-future-europe-five-scenarios_en, accessed on April 16th, 2020.

¹³ LERUTH, BENJAMIN - GÄNZLE, STEFAN: *Exploring Differentiated Disintegration in a Post-Brexit European Union*, Journal of Common Market Studies, (2019) Vol. 57, pp. 1013–1030.

¹⁴ VISEGRAD GROUP: *Joint Statement of the Heads of Governments of the Visegrad Group Countries: Towards Union of Trust and Action*. Available at: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160629>, accessed on April 16th, 2020.

¹⁵ VISEGRAD GROUP: *Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries*. Available at: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160721>, accessed on April 16th, 2020.

again on September 16th, 2016¹⁶ and declared that “the outcome of the British referendum, though undesired, opens an opportunity to improve the functioning of the EU: relations between European institutions, relations between European institutions and the Member States and the EU’s political agenda. Improvements are necessary to restore common trust in the European project and its institutions and empower the voice of Member States.”

Additionally, on the development orientation of the European Union after Brexit, the Heads of Governments of the V4 Countries declared that “the countries of the Visegrad Group feel a special responsibility for the process of reflection on the future of the EU. Our nations remain at the forefront of supporters of European integration while standing ready to tackle all the challenges faced today by the EU. With this in mind, we are convinced that a Union that is more effective, more democratic and more responsive to the needs of its citizens is indispensable to guarantee our security and prosperity in today’s volatile and unpredictable world.”

Conclusion

It is expected that the United Kingdom and the European Union will conduct rational negotiations and conclude a cooperative agreement on their future relationship, ensuring an orderly Brexit and bringing a win-win outcome for both the United Kingdom and the European Union. After the Brexit referendum on June 23rd, 2016, leaders of both old and new member states of the European Union on different occasions have expressed that the European Union must be reformed to earn more support from citizens to promote the legitimacy. All in all, the Brexit has brought about a significant shock to the European Union and other member states, and consideration of reforming the European Union has practically been undergoing for the future development of the European project.

Through the process that V4 countries returned to Europe, the United Kingdom had been playing a key role, offering significant support for the European Union. Within the framework of the European Union, the relationships between the United Kingdom and the V4 countries have also been close. Hence, Brexit will apparently produce both political and economic impacts on the four countries of the Visegrad Group. At the same time, after losing a major ally of the United Kingdom within the European Union, the four countries of the Visegrad Group will become more active in discussions on the future of the European project to defend and promote their own interests.

¹⁶ VISEGRAD GROUP: *Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries*. Available at: <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919>, accessed on April 16th, 2020.

XU, KEFENG

A VISEGRÁDI CSOPORT (V4) A BREXIT-MEGÁLLAPODÁS UTÁNI
EURÓPAI UNIÓBAN: A JÖVŐBENI KAPCSOLATOK LEHETSÉGES
FORGATÓKÖNYVEI

(Összefoglalás)

A tanulmány az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésének (Brexit) várható politikai és gazdasági-pénzügyi hatásait vizsgálja, amelyek a Visegrádi csoport (V4) országait is érintik.

Az 1991. február 15-én létrehozott Visegrádi Együtműködés országai az Európai Unióhoz való csatlakozást követően (2004) a legkülönbözőbb szakpolitikai területeken folytattott együttműködés mellett az EU-ban is közös álláspont kialakítására törekedtek.

A Brexittel az Európai Unió egy jelentős nettó befizető tagállamot veszített el, amely kihatással lesz az Európai Unió 2020 utáni többéves pénzügyi keretére és a V4-ek által preferált szakpolitikai területek támogatására.

A tanulmány célja az Egyesült Királyság kiválása hatásainak elemzése, a kilépés utáni időszak lehetséges forgatókönyveinek bemutatása. A V4-ek álláspontja, hogy a Brexit után is a cél a közös érdekek mentén történő együttműködés, az EU 27 tagállama politikai és gazdasági egységének a fenntartása, és ebben a Visegrádi csoport érdekeinek további hatékony érvényesítése.

KRUSÓCZKI BENCE*

Magánjogi oltalom vagy tételes versenytörvény – Az 1923. évi V. törvénycikk megalkotásának körülményei**

I. Bevezetés

Tanulmányomban hazai versenyjogunk történetének kezdeti állomásait vizsgálom. Igyekezem felvázolni azt a közel 25 évig tartó folyamatot, amelynek eredményeképp megszületett hazánk első tételes versenyjogi rendelkezése. Az 1923. évi V. törvénycikk valamennyi erkölcstelen és üzleti tisztességbe ütköző kereskedelmi eljárás ellen védelmet kívánt biztosítani. A hazánkat sújtó világháború és az azt követő forradalmak olyan gazdasági válságot idéztek elő, amelyek a gazdasági élet minden területén éreztették bomlasztó hatásukat. Az ipar és a kereskedelem, amelyek a béke éveiben virágzásnak indultak és az azzal foglalkozóknak módot nyújtottak arra, hogy a tisztességes üzletmenet korlátai között maguknak megfelelő létalapot teremtsenek, a gazdasági élet nyomasztóvá vált körülményei között éppúgy meginogtak, mint a gazdasági élet egyéb ágazati. Az ipar és kereskedelem körébe befészkelődtek azok a tisztességtelen és erkölcstelen gyakorlatok, amelyek már veszélyeztették a tisztességes gazdasági rend működését.¹

Hogy az elburjánzott visszaéléseknek véget vessenek, a kereskedelmi és ipari érdekvéköpiseletek állandóan sürgették a kormányokat, hogy az ipari tulajdonjog megvédésére megfelelő intézkedéseket foganatosítsanak, illetve megfelelő törvények alkotása útján annak oltalmazására siessenek.²

Hazánkban már 1900-ra elkészült a tisztességtelen versennyel szembeni védekezésről szóló törvénytervezet javaslata, ennek ellenére mégis több, mint két évtizedet kellett

* PhD-hallgató, Doktorandusz, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar

** Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.”

¹ BECK SALAMON - VÁMBÉRY RUSZTEM: *A tisztességtelen versenyről szóló törvény magyarázata*. OMKE lapkiadó R.T. Budapest, 1923. 23–26. pp.

² BÁNYÁSZ JENŐ: *A tisztességtelen verseny joggyakorlata*. Ujságüzem könyvkiadó és nyomda rt. Budapest, 1933. 5–8. pp.

várni arra, hogy a tervezetből törvény születhessen.³ A fejlett nyugati országok – úgy mint például Franciaország, vagy Anglia – megelégedtek tisztán magánjogi keretek között rendezni a tisztességtelen üzleti magatartásokkal kapcsolatos kérdéseket. Miért szavazott akkor már a kodifikáció legelején is a magyar jogalkotás egy külön, önálló törvény megalkotására? Tette ezt annak ellenére, hogy lehetősége mutatkozott volna kizárólag a magánjog keretein belül is rendezni e kérdéskört. Tanulmányomban ezen kérdések megválaszolásában is utat kívánok mutatni.

II. A tisztességtelen kereskedelmi magatartások letörését szorgalmazó Emch féle tervezet

Az 1900-ra megszövegezett tisztességtelen versenyről szóló törvénycikk első tervezetének elkészültét követően a kereskedelemügyi miniszter, valamennyi illetékes szakegyesületnek és kamarának ki kívánta kérni a véleményét.⁴ Az Országos Iparegyesület, amely a korszak egyik legnagyobb szakmai érdekképviselői szervének volt tekinthető, a megküldött tervezetről alapos véleményt készített. A testület elsősorban két kérdéskört tárgyalt. Egyrészt, hogy a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok ellen egy külön törvénnyel, vagy pedig a meglévő törvényeken keresztül kell-e biztosítani a szükséges védelmet. Másrészt pedig azt vizsgálta, hogy vajon időszerű-e a törvény elfogadása.⁵

Hegedüs Sándor kereskedelemügyi miniszter leiratában leszögezte, hogy a hatályos törvényes rendelkezések között is találhattunk volna olyan eszközöket, amelyekkel szigorúbb és eredményesebb módon lehetett volna a tisztességtelen verseny túlkapásai ellen fellépni, azonban véleménye szerint ennek ellenére indokolt volt egy külön törvény elfogadása. „*Tekintve azonban, hogy a vonatkozó rendelkezések a más-más törvények nem is egyöntetű célzata következtében a tisztességtelen versenynek már ma is ismeretes kinövészei ellen kellő oltalmat nem nyújthatnak, tekintettel továbbá arra, miszerint magába véve még azon körülmény, hogy elszórtan már léteznek a tisztességtelen verseny megakadályozására némileg alkalmas rendszabályok, még nem teszi feleslegessé a felvetett kérdésnek egész körét felölelő egyöntetű törvény alkotását.*”⁶

A tervezet lényegét tekintve az iparszabadság folytán keletkezett, a kereskedelem és ipar gyakorlásánál felismert azon túlkapások ellen kívánt oltalmat nyújtani, amelyeket már a szabadversenyben is megvetendő, jóerkölcsbe és kereskedelmi tisztességbe ütkö-

³ Hegedüs Sándor kereskedelemügyi miniszter (1899–1902) nevéhez fűződik hazánk első tisztességtelen versenyről szóló törvényjavaslatának kidolgozása. Hegedüs 1900 január 19-én leiratában valamennyi kereskedelmi és ipari érdekképviselőt tájékoztatott a javaslat elkészültéről és véleményezésre megküldte azokat. Hazánkban ezt a dátumot tekinthetjük a tisztességtelen versenyről szóló törvénycikk kodifikációs munkájának kezdőidőpontjának. Magyar Ipar, *A tisztességtelen verseny korlátozása*, XXI. köt. 6. szám. Budapest, 1900.

⁴ Az első tervezet már 1900-ra elkészült. A jogirodalom a leggyakrabban Emch-tervezetként emlegeti megalkotója Emch Gusztáv után.

⁵ Magyar Ipar. *A tisztességtelen verseny korlátozása*. XXI. köt. 6. szám. Budapest, 1900.; Ami az első kérdéskört illeti a kormány egyértelműen azt az álláspontot foglalta el, hogy külön törvényt alkotandó a tisztességtelen verseny ellen, hiszen a felkeresett testületek feladatként a tervezet véleményezését jelölte meg és nem annak szükségességének megvitatását.

⁶ Magyar Ipar. *A tisztességtelen verseny korlátozása*. XXI. köt. 6. szám. Budapest, 1900.

ző eszközökkel kívántak megvalósítani.⁷ Annak ellenére, hogy az 1923. évi V. törvénycikk még jelen tervezet vázát sem tette magáévá, mégis több, a tisztességtelen verseny szellemiségével kapcsolatos értékes alapelv kidomborodott belőle. A tervezet például részletesen foglalkozott a szabad verseny kategóriájával. „*Bárki is szabadon felhasználhatja a versenyben minden tudását, tehetségét, szorgalmát: ebben áll az ipar és kereskedelmi forgalom szabadsága...*”⁸ Azonban leszögezte, hogy ha egy iparos vagy kereskedő a jóerkölcsbe ütköző cselekedettől, vagy a közrend megsértésétől sem riadt vissza, annak már gátat kellett szabni, hiszen „*a szabadság nem abban állt, hogy mások jogait megsértessük, hanem abban, hogy mindenki háborítatlanul gyakorolhassa jogait.*”⁹

A tervezet értékes gondolatokat tartalmazott a tisztességtelen verseny fogalmával kapcsolatban is.¹⁰ Mindenek előtt hangsúlyozta, hogy a fogalom meghatározása igen nehéz feladat, és lényegét tekintve abban állt, hogy valamely kereskedő vagy iparos versenytársát üzleti verseny céljából a jóerkölcsbe ütköző cselekedete által megkárosította.¹¹

A tisztességtelen kereskedelmi magatartások letörését szorgalmazó Emch félé tervezet mindezek ellenére megrekedt tervezeti stádiumában. Ennek egyik indoka az érdekképviseléseknek a tervezettel való élés szembenállása volt, ugyanis egyöntetűen idősrútlennek tekintették a törvény megalkotását. A Kassai Kereskedelmi és Iparkamara a kérdésről a következő véleményét adta tudomásul. „*Mindkét esetben mindazáltal arra vagyunk bátrak utalni, hogy a mi gazdasági életünk viszonyai lényegesen eltérnek a haladottabb Németországtól és olyan külön törvény alkotása, amely egyszerűen a német törvényt majmolná és hazai viszonyainkat figyelemre nem veszi, aligha válnának előnyére fejlődésben lévő gazdasági életünknek.*”¹² További indokként szolgált az Ausztriával fennálló gazdasági viszonyunk, – hivatkozva a kiegyezés alapelveire – ugyanis jelen kérdésben kizárólag abban az esetben lehetett volna véglegesen határozni, – és akár egy új törvényt elfogadni – ha az osztrák kormány egy hasonló törvényes intézkedést léptetett volna életbe.¹³

⁷ Az 1923. évi V. törvénycikk egyértelműen megalkotta hazai versenyjogunk alapjait és számos későbbi versenyjogi rendelkezésünknek is alapot szolgálhatott. Így például az 1931. évi XX. tc.-nek, amely az első karteljogi rendelkezésünknek tekinthető vagy akár az árdragító visszaéléseknek. A témához bővebben lásd: HOMOKI-NAGY MÁRIA: *Megjegyzések a kartellmagánjog történetéhez*. In: Versenytükör 2016. 12. évf. II. különsz. 39–40. pp.; VARGA NORBERT: *Árdragító visszaélésekkel kapcsolatos jogesetek a Szegedi Királyi Törvényszék gyakorlatából*. In: Homoki-Nagy, Mária – Varga, Norbert – Pétervári, Máté (szerk.) *A Szegedi Törvényszék története*. Szegedi Törvényszék. Szeged, 2019. 110–158. pp.

⁸ A tisztességtelen versenyről szóló törvénytervezet javaslata (1900) Magyar Ipar. *A tisztességtelen verseny korlátozása*. XXI. köt. 6. szám. Budapest, 1900.

⁹ A tisztességtelen versenyről szóló törvénytervezet javaslata (1900) Uo.

¹⁰ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ahogy arra a tervezet is utalt, a tisztességtelen verseny fogalmát meghatározni nem egyszerű feladat. Véleményem szerint épp ezekből hagyja el az 1923. évi V. törvénycikk is a fogalom meghatározását. Mindezek ellenére a bírói gyakorlat, illetve a szakirodalom alapján azt mondhatjuk, hogy tisztességtelen verseny volt minden olyan kereskedelmi és üzleti magatartás, amely a jóerkölcsbe vagy az üzleti tisztességbe ütközött. BÁNYÁSZ JENŐ: *A tisztességtelen verseny legújabb joggyakorlata*. Novák Rudolf és társa tudományos könyvkereskedés és könyvkiadó vállalat. Budapest, 1933. 28. p.

¹¹ Magyar Ipar. *A tisztességtelen verseny korlátozása*. XXI. köt. 6. szám. Budapest, 1900.

¹² Magyar Ipar. *Tisztességtelen verseny*. XXII. köt. 8. szám. Budapest, 1901.

¹³ Bár ekkor már az osztrák birodalmi tanács előtt volt egy törvényjavaslat a tisztességtelen versenyzéssel szembeni védekezéssel kapcsolatban, végleges döntés még ott sem tudott születni. Magyar Ipar. *Tisztességtelen verseny*. XXII. köt. 8. szám. Budapest, 1901.

A tisztességtelen versenyzéssel kapcsolatos jogalkotás következő mérföld köve az első tervezet megalkotását követően viszonylag későn, csak hét évvel későbbre tehető. Ez egyrészt magyarázható volt azzal, hogy Hegedüs Sándor minisztert posztján, – távozását követően – évente új kereskedelemügyi miniszterek váltották egymást, másrészt pedig, hogy 1907 évelejére az osztrák képviselőház elfogadta a tisztességtelen verseny meggátolásáról szóló törvényjavaslatot, így az új törvény megalkotásának látszólag elhárult a fentebb említett egyik akadálya.¹⁴

A Kossuth Ferenc által vezetett kereskedelemügyi minisztérium által elkészített második tervezet – az Emch-féle tervezethez nagyon hasonlóan – lényegében az 1896. évi német törvényt követte.¹⁵ Azonban míg az 1900. évi első magyar törvénytervezet úgyszólván szó szerint követte a német törvényt, addig az új tervezet teljesen önállóan dolgozta fel a tisztességtelen verseny anyagát és az osztrák törvényjavaslatot is csak viszonylag kis részben használta fel.¹⁶ Az 1900-as javaslattal szemben tapasztalható eltérések közül a legfontosabb az volt, hogy a második tervezet már pontosabban írta körül az egyes tisztességtelen magatartásokat. A tervezetből egyértelműen kifejezésre jutott a jogalkotónak azon szándéka, hogy a tervezet alapján megindítható eljárás elsősorban egy előzetes védekezés és valójában csak megelőzése lett volna a nagyobb jogsérelmeknek.¹⁷

A következőkben röviden be kívánom mutatni, hogy az elkészült tervezettel kapcsolatban a korszak kereskedelmi és iparos érdekképviselői hogyan vélekedtek, illetve, hogy milyen érvek és ellenérvek lettek felhozni a kodifikáció folytatásával kapcsolatban.

¹⁴ Magyar Ipar. *Törvényjavaslat a tisztességtelen verseny ellen*. XXVIII. köt. 17. szám. Budapest, 1907.

¹⁵ Németországban a tisztességtelen verseny leküzdésére az 1896. évi május 27-én szentesített törvény szolgált (Gesetz zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbes. Reichs Gesetzblatt Nr. 13.), amely alapul szolgált a magyar jogalkotás számára is.; A német törvény csak a tisztességes kereskedőre különösen hátrányos visszaéléseket kívánta megakadályozni, s így a tisztességtelen versenynek a leggyakoribb, tipikusnak mondható alakjaival szemben rendelkezett taxatív módon. A taxatív sorolt rendelkezések megsértése esetén a sérelmet szenvedett félnek a törvény polgári peres úton érvényesítendő abbahagyási és kártérítési igényt biztosított, s ezen felül büntetőjogi megtorlást is alkalmazott abban az esetben, ha a tisztességtelen versenyt képző cselekményt, azt minősítő büntetendő szándékkal követték el. Az Ipartörvény Módosítása című hivatalos anyaggyűjtemény V. kötet, OMKE lapkiadó Rt. 483. p.

¹⁶ Magyar Ipar. *Törvényjavaslat a tisztességtelen verseny ellen*. XXVIII. köt. 17. szám. Budapest, 1907.; Az új tervezetnek alapelve volt, hogy a tisztességtelen versenynek csak egyes alakjait minősítette kihágásoknak és ezeket az iparhatóságok körébe csak akkor utalta volna át, amikor „kihágási üldözésnek” is helye lett volna. További alapelve volt, hogy a tiltott cselekményekből minden esetben kártérítési alapot teremtett. Ezen a ponton szeretném felhívni a figyelmet, hogy azzal, hogy a tervezet a tisztességtelen verseny kategóriáját elhelyezi a magánjogi tiltott cselekmények kategóriája alatt, arra a téves következtetésre juthatnánk, hogy a tisztességtelen kereskedelmi magatartások, mindig egyfajta károkozást tételeztek volna fel. Szladits Károly a tisztességtelen cselekményeket ugyancsak a szerződésen kívüli kártérítésnél, azon belül pedig a tiltott cselekményeknél helyezte el. „*Magánjogi tiltott cselekmény mindenekelőtt minden abszolút alanyi jognak a vétkes megsértése*” SZLADITS KÁROLY: *A magyar magánjog vázlata*. Grill Károly Könyvkiadó vállalat. Budapest. 1933. 281. p.; A magánjogi tiltott cselekményekhez bővebben lásd: RAFFAY FERENCZ: *A magyar magánjog kézikönyve: 2. köt. Dologjog, kötelmi jog és öröklési jog*. Sziklai Henrik kiadása. Eperjes. 1906. 454–458. pp.; KOLOSVÁRY BALINT: *Magánjog: vezérfonal a magyar magánjogból tartott egyetemi előadásokhoz: a jogfejlődés újabb eredményeivel*. Studium. Budapest, 1944. 40–41. pp.; Ez a következtetés azonban a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra vetítve helytelen volt, – és látni fogjuk miért is ment szembe a tisztességtelen verseny alapelvével – még annak ellenére is, hogy a Magyar Királyi Kúria 1909-ben hozott határozata is minden esetben károkozást követelt meg annak érdekében, hogy megállapítható legyen a tisztességtelen verseny fennforgás. (Kúria 4333/1909. IV. p.t.sz.)

¹⁷ Magyar Ipar. *Törvényjavaslat a tisztességtelen verseny ellen*. XXVIII. köt. 17. szám. Budapest, 1907.

III. A német megoldás, mint járhatóbb út

„*Ethikai alapot, erkölcsi törvénnyel nem lehet teremteni. Erkölcstelenséget, tisztességtelenséget lehet ugyan törvénnyel üldözni, de azért ez csak gyenge gyomlálás, silány tatarozás.*”¹⁸ Hangzott el Dr. Back Frigyes előadásán az Országos Iparegyesület 1907 június 12-iki végrehajtó bizottsági ülésén, amelyen a tisztességtelen versenyről szóló tervezet megvitatása volt az egyik napirendi pont.¹⁹ Back előadásában nehezményezte, hogy a magyar jogalkotás nem elégedett meg a francia, olasz, angol vagy belga megoldásokkal, amelyek a tisztességtelen versenyt egyetlen elvi deklarációval szabályozták. E megoldás értelmében az, aki a jóerkölcsbe ütköző módon másnak kárt okozott volna, ezt a kárt mindenestben megtéríteni volt köteles.²⁰

Ezen véleménnyel szemben azonban elengedhetetlen elmondani, hogy az amerikai, angol, francia, belga vagy olasz jog a tisztességtelen versenyzéssel kapcsolatban egy teljesen más irányba kezdett el fejlődni. Egy olyan irányba, amelyet sem a magyar jogalkotás, sem a magyar jogalkalmazás egykönnyen nem tudott volna magáévá tenni.²¹ Az említett jogrendszerek sajátossága ugyanis, hogy a bírói gyakorlatnak mindig is sokkal önállóbb és tágabb körű szerepe volt a jogfejlesztés körül, mint hazai jogunkban. A nevezett államokban a bíróságok a polgári törvénykönyvek általános kártérítést megállapító szabályai alapján a tisztességtelen verseny összes megnyilvánulása ellen kielégítő magánjogi oltalmat voltak képesek nyújtani.²² A német törvényhozás ezzel szemben kénytelen volt számolni a bírói gyakorlatnak a „*törvény betűjéhez való aggályoskodóbb ragaszkodáshoz*”²³ és ahogy az már ismeretes 1897-ben egy speciális törvény megalkotását határozta el.

A járhatóbb útnak hazai jogalkotásunk is a „német megoldást” választotta. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok elleni külön törvény megalkotása mellett tette le a voksát legfelsőbb bíróságunk is, amikor egy 1909-ben hozott határozatában kimondta, hogy „*a tisztességtelen versenyzésből támasztható igények törvényhozásilag szabályozva nincsenek, ennél fogva a per elbírálásánál csakis azt lehet szem előtt tartani, hogy a versenyző versenytársával szemben követett-e el a fennálló törvények által tiltott olyan cselekményt, amely annak kárt okozott.*”²⁴

¹⁸ Uo.

¹⁹ Uo.

²⁰ Honi ipar. *Törvénytervezet a tisztességtelen versenyről*. VIII. köt. 3. szám. Budapest, 1907.

²¹ NITSCHÉ GYÖZÖ: *A tisztességtelen versenyről szóló törvényjavaslat tervezetéről*. Jogállam. XIX. köt. Budapest, 1930. 254. p.

²² MESZLÉNYI ARTUR: *Észrevételek a tisztességtelen versenyről szóló törvénytervezethez*. Jogállam. XX. köt. 7. szám. Budapest, 1921. 262–263. pp.; Franciaországban a Code civil 1382. és 1383. §-át elegendőnek ítélték meg a kereskedelmi tisztesség megővésére. Tekintettel arra, hogy ott a bíróságok működésbe bevont laikus elem felfogása is érvényesült, az említett paragrafusok kellő hatályosságú fegyvernek bizonyultak. A Franciaországban meghonosodott elveken és alapokon nyugodott a védekezés Belgiumban, Olaszországban, sőt lényegileg Angliában is, ahol szintén a common law, az általános magánjog elvei érvényesültek. Az újság, *Verseny*, V. köt. 142. szám. Budapest, 1907.

²³ Uo. 264. p.

²⁴ Kúria 4333/1908. IV. p.t.sz. alatt 1909-ben hozott határozata.; Itt ugyancsak szeretném megjegyezni, hogy véleményem szerint sem volt elfogadható megoldás tisztán, a polgári törvénykönyv szabályaira bízni a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok rendezését. Amennyiben az általános kártérítési szabályok alapján kívánnánk feloldani a kérdéskört, minden esetben arra az eredményre jutnánk, hogy a tisztességtelen verseny fennforgásának megállapításához és annak kimondásához egy, a versenytársat ért kárt kellene bizonyí-

Amennyiben elfogadjuk azt a tényt, hogy – a magyar jogfejlődés sajátosságaira tekintettel – hazánkban a tisztességtelen kereskedelmi és ipari verseny üldözését kellő erélyességgel a polgári törvénykönyv általános szabályai alapján nem lehetett rendezni, további kérdésként merülhetett fel, hogy a korszak kereskedelem és iparral kapcsolatos törvényes rendelkezései nyújthattak-e volna megfelelő védelmet.²⁵ Az Országos Ipartestület véleménye szerint egyértelműen igen. „*Véleményünk szerint világos, hogy a mostani jogrendszerünkben található törvényes védelem nagyjában és a tisztességtelen verseny leggyakoribb eseteire nézve alig maradnak el a szigorú német törvénytől.*”²⁶ A testület a problémát a fennálló törvények elégtelen végrehajtásában látta. „*Az iparosok és iparos körök s így együttes szakosztályunkban a felszólalók legnagyobb része mégis a tisztességtelen verseny ellen újabb törvényhozói intézkedéseket sürgetnek; ez világosan mutatja, hogy fennálló törvényeink kellő végrehajtásban nem részesülnek.*”²⁷

Megjegyzendő azonban, hogy nem kizárólag a törvények szigorúbb végrehajtásában gyökerezett a probléma. A hatályban lévő jogszabályaink egyszerűen nem tudtak megfelelő módon azonosulni a tisztességtelen verseny szellemiségével.

A felperes, cégbitorlás miatt azért indított az alperes ellen keresetet, mert állítása szerint az alperes, a vevőinek azt állította, hogy a felperes cége, valójában az ő fióktelepe, majd pedig, hogy a felperes cégének ő maga társtulajdonosa. A budapesti kir. kereskedelmi váltótörvényszék a felperes keresetét elutasította, majd indoklásában kifejtette,

tani. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok sokszínűsége folytán, azonban egyértelműen megállapítható, hogy nem minden esetben érte kár a sértett versenytársat. Egy üzleti titok megsértése, vagy akár a versenytársat érő jóhírnév megsértése nem feltétlen eredményezett károkozást, azonban mind a jóerkölcs generális, mind pedig az üzleti tisztesség magánjogi kategóriája alapján egyértelműen megvalósíthatók a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat. A tisztességtelen verseny bírói gyakorlatához bővebben lásd: KRUSÓCZKI BENCE: *A tisztességtelen verseny a Szegedi Királyi Ítéltábla joggyakorlatában*. Forvm Publications Discipulorum Iurisprudentiae 1. Szeged. 2018. 245–270. pp.

²⁵ A tisztességtelen reklám ellen az 1884. évi XVII. tc., az ipartörvény 58. §-ban biztosított védelmet. E rendelkezést egészítette ki a kihágási büntetőtörvénykönyvünk (1879:XL. tc.) 45. §-a; A csomagolt áru mennyiségének eltitkolása, illetve hamis mennyiségi adat feltüntetésére vonatkozólag intézkedést találhatunk az 1893. évi XXXIV. tc.-ben; A palackokban, vagy hordókban áruktól folyadékot mennyiségének megjelöléséről az 1874. évi VII. tc. rendelkezett; Az üzleti név, czég vagy egyéb különleges elnevezésnek megtevésztésre alkalmas módon való használatára vonatkozólag az 1875. évi Kereskedelmi törvényünk 21. és 24. §-ai biztosítottak oltalmat.

²⁶ Magyar Ipar. *Törvényjavaslat a tisztességtelen verseny ellen*. XXVIII. köt. 17. szám. Budapest, 1907.

²⁷ Uo. Az Országos Ipartestület negatív kritikáinak ellenére egyértelműen igény mutatkozott az erkölcselen kereskedelmi gyakorlatok visszaszorítására. Hazánk és egyúttal Ausztria legnagyobb textilgyára Magyar Textilipar Rt. a következő problémáit fejtette ki: „*A tisztességtelen verseny tapasztalataink szerint a textilipari téren főképpen abban áll, hogy egyes nagykereskedők külföldön beszerzett és ugyanott készített nyersanyagokat, tehát teljesen a külföldön gyártott szövött árukat hazánkba behozván, ezen idegen anyagot ott-hon mindenféle tiszta magyar jellegű felírásokkal, valamint címkékkel ellátják, és ily módon a külföldi gyártmány címén eladják. Ezen körülmény kifejezetten káros körülményekkel jár, illetve a magyar gyártmány jó hírnevének feltétlenül árt, és annak érvényre jutását sok esetben meggátolja.*” Honi ipar, 1907. Az Egyesült poszmánygyárosok központja a következő problémát fogalmazta meg: „*A mi szakmánk legfájóbb sebe azaz usus, mely a doboz vagy csomagok mennyiségi és minőségi megjelölése körül kapott lábra. A szokásos típus, de sokszor a felírás szerint és a doboznak vagy csomagnak 50 vagy 100 méter árut kellene tartalmazni. E helyett igen gyakran a doboz vagy csomag csak 45-90 árut tartalmaz.*” Uo.; Az Első magyar gallér- és kezelő gyár igazgatója a következőket sérelmezte: „*Gallérgyárunknál nagy részt ismert régi pánaszokról van szó, hogy nem magyar árut magyarnak adnak, hogy némelykor a kereskedő vagy alkalmazottjai azt állítják vevőinek, hogy magyar árut azért nem tartanak, mert rossz, pedig vagy nem mer nekik a gyár hitelezni, vagy más okból nem tarthatják.*” Uo.

hogy „a kereskedelmi törvény 24. §-ában említett cégbitrolás megállapításához annak a körülménynek a bizonyítása szükséges, hogy alperes a felperes cégét jogosulatlanul használta. Használata alatt pedig az értendő, ha valaki az illető cégét jegyzi, vagy címtáblájára, számláin levélpapírjain írja vagy rányomtatja. Ezek szerint, ha alperes valóban tette volna is a keresetben említett nyilatkozatokat, ez által nem használta felperes cégét és így cégbitrolást sem követett el.”²⁸

A tisztességtelen verseny elleni védekezés lényege tehát továbbra sem abban állt, hogy bizonyos kereskedelmi magatartásokra nézve újabb törvényi rendelkezéseket kellene megalkotni, hiszen a fentebb ismertetett jogeset is kellően támaszthatja alá, hogy bár voltak az ipart és a kereskedelmet szabályzó törvényeink, azonban, azoknak a kereskedelmi tisztességet biztosító szűrőin a tisztességtelen magatartások sokszínűsége könnyedén képes volt átfolyni. A tisztességtelen versenyzés sajátossága mindig is a kereskedelmi élet gyors változásaiban gyökerezett, éppen ezért a tételesen felsorolt és szabályozni kívánt magatartások soha nem tudták volna kielégíteni a korszakban elvárt igényeket. Ennek kiküszöböléseképp a tisztességtelen versenyről szóló második törvénytervezetünk már nem kizárólag csak egy taxatív felsorolást alkalmazott, hanem az osztrák tervezetben megfogalmazott generál klauzulát is beépítette. Ezáltal lehetőséget kívánt biztosítani a tisztességtelen verseny valamennyi megnyilvánulása ellen, tette mindezt úgy, hogy a kereskedelemben megjelenő jóerkölcs és üzleti tisztesség határainak felállítását a jogalkalmazásra bízta.

Az Országos Ipartestület tervezettel való éles szembenállása ellenére a kérdés eldöntöttnek látszódott. Hazánkban egyértelműen osztrák és német mintára kellett megszervezni a tisztességtelen verseny leküzdésére szolgáló oltalmi rendszert. A tervezet elkészültét követően azonban a kodifikációs munka látszólag megrekedt és évekig nem történt a tisztességtelen versenyzés kérdéskörét illetően előrelépés.

A temesvári kereskedelmi és iparkamara 1910 júliusában egy beadványt intézett a kereskedelemügyi miniszterhez, amelyben arra kérte a minisztert, hogy a tisztességtelen versenyről szóló törvényjavaslatot haladéktalanul terjessze elő az összeülő országgyűlésnek.²⁹ Épp ez idő szerint az osztrák kormány is sürgetéssel élt a magyar kormány felé, ugyanis a két ország tisztességtelen versennyel kapcsolatos rendelkezéseinek – a korábbi megállapodások következtében – legalább alapvető szinten egyezniük kellett.³⁰

A Magyar Gyáripar 1913 augusztus 16-ai számában a következő tudósítás jelent meg. „A tisztességtelen verseny ellen való törvényes védekezésről már jó pár éve alkudozik egymással az osztrák és a magyar kormány. A magyar kormány elkészítette a

²⁸ Láthatjuk tehát, hogy a bíróság álláspontja alapján az ismertetett esetet nem lehetett a K. T. 24. §-ának rendelkezései alá vonni. Fontos azonban látnunk, hogy az alperes kizárólag a tisztességtelen versenyt sújtó törvényes rendelkezések hiányában szabadulhatott büntetlenül. Tagadhatatlan ugyanis, hogy az alperes által tett nyilatkozatok a kereskedelmi tisztességbe ütköztek volna.; A törvényszék határozatát a Királyi Kúria is helybenhagyta. Magyar Királyi Kúria 426/1902. számú határozata alapján.; A témához bővebben lásd: PÉTERVÁRI MÁTÉ: *Csődeljárások a Szegedi Királyi Törvényszék gyakorlatában*. In: Homoki-Nagy Mária – Varga Norbert – Pétervári Máté (szerk.) *A Szegedi Törvényszék története*. Szegedi Törvényszék. Szeged, 2019.

²⁹ Magyar Ipar. *A tisztességtelen verseny szabályozása Németországban*. XXXI. köt. 27. szám. Budapest, 1910.

³⁰ Az Ausztriával kötött kereskedelmi és forgalmi szerződést tartalmazó 1908. évi XII. tc. zárójegyzőkönyvének a 17. cikkre vonatkozó határozománya ugyanis kimondta, hogy „a két kormány gondoskodni fog arról, hogy a tisztességtelen verseny megakadályozása céljából a két államban lényegileg összehangatos elvek lépjenek életbe.” Magyar Ipar. *A tisztességtelen verseny szabályozása Németországban*. XXXI. köt. 27. szám. Budapest, 1910.

törvény tervezetét és elküldte az osztrák kormánynak, hogy tegye meg az észrevételeit. Ez meg is történt. Az osztrákok kifogásai azonban olyan mélyen belevágának a magyar gazdasági érdekekbe, hogy a magyar kormány kénytelen ragaszkodni az álláspontjához és nem tehet olyan koncessziókat, a minőket az osztrákok kérnek tőle.”³¹ A megállapodás továbbra sem jött létre és az egy évvel később kitört világháború éveiben nem is volt remény a versenyjogi kodifikáció lezárására.

IV. Az 1923. évi V. törvénycikk megalkotása

„Az ötéves háború romboló ereje a magyar kereskedelem etikai színvonalát is súlyosan érintette és a betolakodott hivatalnokok elemek ugyancsak elszaporodtak üzleti életünkben.”³² A háborút követő béke éveiben hazánk kereskedelmi és ipari élete ugrásszerű növekedésbe kezdett. A szabadverseny újult erővel kezdte éreztetni hatásait, ez pedig minden eddiginél élesebb, könyörtelenebb kereskedelmi gyakorlatokat indukált. „A kettős forradalom s a megszállás után nem tudom elhinni, hogy a budapesti kereskedelmi és iparkamara azt az előterjesztését, melyet annak idején a tisztességtelen versenyről szóló törvényjavaslat előadói tervezete tárgyában tett, a legkisebb részében is fenntartanak. Előterjesztésének általános részét ugyanis azzal zárta le: Áttekintve a kérdés elbírálásánál figyelembe jövő összes szempontokat, konstatáljuk, hogy az üzleti élet szabályozása tekintetében fennálló törvényeinknek a javaslat által tervezett kibővítését és szigorítását viszonyaink általában nem motiválják...”³³

A kereskedelem és ipar saját bőrén kezdte megtapasztalni, mit jelentett a fegyelem teljes megbomlása, a tekintély alásúlyosztása, az üzleti élet tisztességének meglazulása. Valamennyi kereskedelmi és ipari érdekképviselő egyetértett abban, hogy egy önálló, speciális törvény megalkotása vált szükségessé a probléma mihamarabbi kezeléséhez.³⁴ „Az államnak közbe kell lépnie ott, a hol a versenyben félrevezető, tisztességtelen eszközökkel való károsítást, vagy elnyomást illetőleg ennek szándékát tapasztalja.”³⁵ A kereskedelmi életünkben elburjánzó erkölcstelen üzleti magatartásokon túl azonban további okok is sürgették az oly rég várt versenytörvényünk megalkotását. Egyrészt a trianoni békefeltételek, a gazdasági rendelkezések keretein belül, a 210. cikkel kötelezte hazánkat, hogy a tisztességtelen verseny letörése érdekében minden lehető

³¹ Magyar Gyáripar. *A tisztességtelen versenyről szóló törvénytervezet*. III. köt. 16. szám. Budapest, 1913. A két kormány között lévő legfőbb differencia abból adódott, hogy a magyar kormány tisztességtelen versenynek deklarálta azt a szokást, amely szerint az osztrák gyártású termékekre magyar fölírásokat vagy jelzéseket helyeztek el. Ez a gyakorlat alkalmas volt arra, hogy a fogyasztókban egy olyan téves látszatot keltsen, mintha az ilyen termékeket belföldön gyártották volna. Az osztrák kormány ragaszkodott azon álláspontjához, hogy az áruikon szereplő magyar fölírás, ha még a gyártás helye nincs is mellette feltüntetve, magában még nem sérthették a magyar ipari érdekeket. Magyar Ipar. *A tisztességtelen versenyről*. XXXIV. köt. 51. szám. Budapest, 1913.

³² Budapesti Hírlap. *Az üzleti tisztesség védelme*. XXXIX. köt. 129. szám, Budapest, 1919.

³³ NITSCHKE 1930, 254. p.

³⁴ „Nem kétséges, hogy szükségünk van speciális intézkedésre, illetve speciális törvényre, mely a tisztességtelen verseny joganyagát teljes egészében szabályozza. Szükségünk van erre, különösen a mai időben, a mikor a kereskedelem és ipar jóformán res nulliussá vált, a melyre a kétségbeesett emberek hada vetett hálót.” Uo. 257. p.

³⁵ Uo. 255. p.

meg.³⁶ Másrészt több nemzetközi szerződés, így például az 1913. évi VIII. törvénycikkkel iktatott ipari tulajdon védelméről szóló washingtoni Unióhoz való csatlakozásunkkal is kötelezettségünké vált, hogy hathatós védelmet nyújtsunk az unió polgárainak a tisztességtelen verseny ellen.³⁷

Ezen körülmények fényében egyértelmű volt, hogy a versenyjog kodifikációja folytatódni fog. 1921 júniusára készült el a tisztességtelen versennyel szembeni védekezésről szóló, immár harmadik törvénytervezet javaslata. „*A tisztességtelen versenyről szóló törvénytervezet előkészítése tárgyában Hegyeshalmy Lajos kereskedelemügyi miniszter értekezletet hívott össze, amelyen Kuncz Ödön egyetemi tanár és Balázs Elemér min. osztálytanácsos ismertették a tervezet javaslatát.*”³⁸ Számolt be arról a Pesti Hírlap tudósítója. A tisztességtelen versenyről szóló törvényjavaslat és miniszteri indoklása, nem sokkal később 1921. december 21-én el is készült és iktatásra került.³⁹

Azt, hogy a jogalkotás mennyire sürgős feladatának is tekintette első versenytörvényünk megalkotását, mi sem bizonyítja jobban, mint a javaslat általános indokolásának első fejezete, amelyben kimondta, hogy „*A tisztességtelen verseny ellen való hathatós oltalom mielőbbi megvalósítása elengedhetetlen szükségszerűség és komoly nemzeti érdek mind hazai kereskedelmünknek megtisztítása és megerősítése, mind pedig külföldi hiteliink és összeköttetéseink emelése érdekében.*”⁴⁰

Jelen tanulmányban nem kívánom sem az 1923. évi V. törvénycikk törvény javaslatának, sem pedig magának a törvénynek az egyes rendelkezéseit részletesen bemutatni és elemezni, azonban annyit fontos megjegyezni, hogy jelen javaslat vezérelvei lényegében az 1909-ben elfogadott német versenytörvényt vették alapul. Így a javaslat az első szakaszában taxáció nélkül egy generálklauzulát állított fel és kimondta, hogy „*üzleti versenyt nem szabad az üzleti tisztességbe vagy általában a jóerkölcsebe ütköző módon folytatni*”⁴¹ A javaslat tehát szankció alá helyezte az olyan cselekményeket is, amelyek egyébként nem lettek volna erkölcstelenek, de az üzleti verseny körében élő közfelfogás szerint, mint az üzleti verseny ténye, tisztességtelennek minősültek.⁴² E megoldás véleményem szerint igen szerencsés volt, hiszen a kereskedelmi tisztesség kategóriája, teljes egészében nem fedte a jóerkölcse magánjogi fogalmát. Tudniillik, hogy amíg a jóerkölcse esetén a kiindulási pontot mindig az adott korszak társadalmi közfelfogásában kell ke-

³⁶ 1921:XXXIII. 210. Cikk. „*Magyarország kötelezi magát, hogy minden szükséges törvényhozási és közigazgatási intézkedést megtesz avégből, hogy a Szövetséges és Társult Hatalmak bármelyikétől származó nyersterményeket és ipari gyártmányokat a kereskedelmi forgalomban a tisztességtelen verseny minden módja ellen megvédje.*”

³⁷ LIPPÓCZY Miklós: *A tisztességtelen versenyről szóló 1923. évi V. t.c. méltatása.* Saját kiadás, 1938. 10. p. Itt szeretném azonban megjegyezni, hogy az 1923. évi V. törvénycikk elsősorban nem a békediktátumban, vagy a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségvállalásoknak kívánt eleget tenni. Ahogy azt a törvényjavaslat indoklásában is olvashatjuk: „*Annai bizonyos, hogy a javaslatnak törvényerőre való emelése, nem a hirhedt békefeltételeknek kíván és fog eleget tenni, hanem elégtétül fog szolgálni azoknak a kereskedelmi köröknek, a kik a hosszas háboru, különösen pedig e két forradalom alatt is megőrizték intakt nevüket és becsületüket, s a kik valószínűleg maguk várják a pillanatot, hogy a kereskedelem élősdiétől minél gyökeresebben megszabaduljanak.*” NITSCHÉ 1930, 299. p.

³⁸ Pesti Hírlap. *Törvény készül a tisztességtelen versenyről.* XLI. köt. 134. szám. Budapest, 1921.

³⁹ Nemzetgyűlési irományok. 1920. XII. kötet 395. szám.

⁴⁰ Uo.

⁴¹ Az 1923. évi V. törvénycikk törvényjavaslata alapján. Nemzetgyűlési irományok. 1920. XII. kötet. 395. szám.

⁴² MESZLÉNYI 1921, 265. p.

resni, addig az üzleti tisztesség esetén a kiindulási pontot egy sokkal szűkebb réteg, nevezetesen a kereskedők és iparosok erkölcsi felfogása biztosította.⁴³

Az elkészült törvényjavaslat egy lehetséges hibájára azonban szeretném még felhívni a figyelmet. A javaslat elvi álláspontja az volt, hogy a rokonmaterákat rendező egyéb jogszabályokat hatályban kívánta tartani.⁴⁴ Mindezek mellett a javaslat 43. §-a szerint a törvény életbelépésével a fennálló jogszabályoknak, a törvénnyel ellenkező és kifejezetten fenn nem tartott rendelkezései hatályukat veszítették volna.⁴⁵ Amennyiben e kérdéskört a javaslat nem próbálta volna meg szabályozni, érvényesülhettek volna az általános törvényértelmezési szabályok.⁴⁶ Ebben az esetben, azonban a javaslat a fennálló törvényes rendelkezésekkel azonos jogviszonyokat is szabályozni próbált és tette mindezt úgy, hogy az utóbbiak vonatkozó rendelkezéseinek fennmaradása esetén, ugyanarra a jogviszonyra kétféle jogszabály nyert volna alkalmazást.⁴⁷ Így például a Kereskedelmi törvény 24. §-ában körülírt cégbitorlás⁴⁸ konkurált a javaslat 7. §-ában lefektetett szabályokkal⁴⁹. A javaslatnak e megoldása a gyakorlatban könnyen ingadozásokot és bizonytalanságokat szülhetett volna. Az egyeztető ülések során a megfelelő szövegeзésekkel az említett problémákat azonban sikeresen feloldották.

V. Konklúzió

Összefoglalva láthatjuk, hogy ha még egy több mint két évtizedig tartó kodifikációs folyamat eredményeként is, de hazánkban is megszületett a tisztességtelen versenycselekmények ellen oltalmat nyújtó törvény, az 1923. évi V. törvénycikk. *„Mint egy rosszúl sikerült hangverseny, kevés zene és sok szünet, úgy váltotta fel itt is a gyér eseményeket a*

⁴³ A témáról bővebben lásd: KRUSÓCZKI BENCE: *A jóerkölcs magánjogi megítélése a tisztességtelen verseny vonatkozásában*. In: Fejes, Zsuzsanna – Lichtenstein, András – Márki, Dávid (szerk.): *Jog, erkölcs, kultúra. Értékdilemmák és identitások a jogrendszerekben*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Szeged, 2020. 75–86. pp.

⁴⁴ Így a javaslat 4. §. 3. bekezdése, a 9. §. 3. bekezdése és a 42. §. MESZLÉNYI 1921, 276. p.

⁴⁵ Az 1923. évi V. tc. törvényjavaslatának 43. §-a alapján: „Az 1875. évi XXXVII. törvénycikkbe iktatott kereskedelmi törvény, úgyszintén a védjegyek oltalmáról intézkedő 1890. évi IL, 1895. évi XLL, 1913. évi XII. és 1921. évi XXII., valamint a csomagokban árult cikkek mennyiségtartalmának helyes megjelöléséről szóló 1893. évi XXXIV. törvénycikk rendelkezéseit a jelen törvény nem érinti.” Nemzetgyűlési irományok. 1920. XII. kötet 395. szám.

⁴⁶ Így többek között érvényesülhetett volna a lex posterior derogat priori, a lex specialis derogat generalis, vagy a lex posterior generalis non derogat priori specialis törvényértelmezési szabályok.

⁴⁷ MESZLÉNYI 1921, 276. p.

⁴⁸ 1875. évi XXXVII. tc. 24. §: „Ki valamely cég bitorlása által jogaiban sérelmet szenved, követelheti, hogy a bitorló a cég további használatától a 21. §-ban érintett pénzbírság mellett eltiltassék és kártérítésben elmarasztaltassék. A kár létezése és mennyisége felett, a törvényszék a fenforgó körülmények alapján, esetleg szakértők meghallgatása mellett, szabad belátása szerint határoz. A törvényszék e mellett a sértett fél kérelmére hozott határozatának a marasztalt fél költségein leendő közzétételét is elrendelheti.”

⁴⁹ Az 1923. évi V. tc. törvényjavaslatának 7. §-a alapján: „Üzleti vállalata körében senkisémet használhat oly nevet, céget ismertető jelet, rajzot vagy az 5. §. rendelkezése alá nem eső oly címet, amely őt meg nem illeti. Ez a tilalom kiterjed arra is, aki üzlettelepét más által jogosan használt névvel, céggel, vagy egyéb jellemző megjelöléssel látja el.”

*hosszas várakozás.*⁵⁰ Fejtette ki Beck Salamon a törvény 1924. május 15-ei hatálybalépését követően.

Röviddel a háború kitörése előtt a kereskedelmi érdekeltségek tettek egy erőteljes lépést a kodifikáció megakadt szekerének mozgásba hozása végett és megalapították az üzleti tisztességet védő egyesületet. Ennek munkásságát azonban a háború kitörése megakasztotta.⁵¹

Láthattuk, hogy a békeszerződés és a további nemzetközi egyezmények aztán újból aktualitását adták a témának. Bár a békeszerződésben vállalt kötelezettség a törvény megalkotására nézve határidőt nem szabott, mégis egyértelműen előtérbe tolta a törvény meghozatalát. Mindezek ellenére – ahogy az fentebb is említésre került – a törvénytervezet indokolásában a törvény megalkotása nem a békeszerződésben foglalt kötelezettségként jelentkezett. A javaslat nemzetgyűlési tárgyalása során a kereskedelmiügyi miniszter helyesen mutatott rá arra, hogy a tisztességtelen verseny elleni törvény minden külföldi vonatkozás nélkül is megszületett volna.⁵²

Mindazok ellenére, hogy csak az 1920-as évek elejére születhetett meg hazai versenytörvényünk, látnunk kell, hogy az 1896-os első német versenytörvény hatálybalépését követően, kimondottan gyorsan rendelkezésünkre állt az első magyar tervezet. Bizton állíthatjuk, hogy a magyar jogalkotásban a szándék maradéktalanul meg volt a kereskedelmi verseny kihívásai által szült megváltozott körülményekre való gyors reagálásra.

Mindazon által, hogy az 1923. évi V. törvénycikk megteremtette a hazai versenyjogunk alapjait, úgy a későbbi versenyjogi fejlődésünknek is megfelelő alappal szolgálhatott.

BENCE KRUSÓCZKI

PRIVATE LAW PROTECTION OR SPECIFIC COMPETITION ACT – ADOPTION OF THE ARTICLE V OF 1923

(Summary)

This entry will deal with the history of competition law, including the first substantive competition law of Hungary, i.e. Article V of 1923, which contained provisions regarding unfair competition. Currently, unfair competition is the subject of competition law, one of the branches of economic law, which contains regulations regarding the protection of economic competition and the prevention of consumer detriment. The purpose of Article V of 1923 was to offer general protection against any form of unfair competition.

The demonstration of each provision of the Article and the detailed demonstration and investigation of their practical implementation is not the topic of the present entry. The present paper will specifically focus on the arbitral tribunals of the Chamber and the practice of the jury since the fact that the duty and practice of these two bodies were

⁵⁰ BECK SALAMON: *A tisztességtelen versenyről*. Jogállam. XXIII. köt. 7. szám. Budapest, 1924.

⁵¹ Uo.

⁵² Nemzetgyűlési irományok. 1920. XII. kötet 395. szám.

highly significant for the application of the law in that era can be clearly concluded from the summary of research results. The central element of the Article could be honest commercial practice which can always be found in the public perception of the commercial and industrial world of a particular era. The jury and the arbitral tribunals were the bodies that could incorporate the morality of the commercial and industrial world. In the cases which the legislature did not emphasize in the competition law, it was the enforcement that had to establish the standards for honest commercial practice. On the one hand, it was welcomed as the power of courts was not limited in this respect. On the other hand, though, it must have been a particularly difficult task for the enforcement as each competitive action was judged on the basis of the morality of the commercial and industrial world of the era. It is demonstrated clearly by the standpoints of the Jury and Arbitral Tribunal of the Chamber of Commerce and Industry of Budapest as the concept of honest commercial practice itself did not provide an adequate “grasping” point. These two bodies tried to support the enforcement with its standards, standpoints and theoretical decisions and they attempted to provide appropriate content for the category of honest commercial practice as well.

LÁSZLÓ BALÁZS*

A királyi jog a Szent István korabeli jogforrásokban

1. Bevezetés

Minthogy Magyarország államformája a XI. századtól rövid megszakítással 1946. február 1-ig királyság (1867-től alkotmányos monarchia, 1919-től király nélküli királyság) volt, ezért a jogtörténet egyik központi kérdése a király közjogi állása, a királyi jog (*ius regium*) elemeinek vizsgálata. Bár a *ius regium* kifejezést a hazai oklevelekben következetesen csak IV. Béla korától kezdték használni, maga a jelenség természetesen egyidős kell, hogy legyen a királyság intézményével, és ennek megfelelően a királyi jogok érvényesülésére már Szent István törvényeiben találhatók adatok.¹ Ebből adódóan a *ius regium* jelensége jogtörténeti vizsgálatának origója sem lehet más, mint Szent István kora.

Ahhoz azonban, hogy első királyunk közjogi működésének, rendszerének jelentőségét megértsük, ki kell térni azokra a körülményekre, amelyekben Szent István kora különbözött az azt megelőző koroktól; lényegében tehát nem kerülhetők meg ehelyütt a magyar államisággal és államalapítással kapcsolatos kérdések.

2. Szent István és kora a történeti előzmények tükrében

Szent István királyban a köznyelv a magyar állam alapítóját tiszteli. Első királyunk működésének közjogi szempontú jellemzése azonban éppúgy nem egyszerűsíthető az „államalapító” jelezőre, ahogyan az állam – és ebből eredően az államalapítás – meghatározása sem egyöntetű sem jogi, sem történeti megközelítésben.

Az államnak nincs egyetlen egzakt, földrajzi tértől, időtől és megközelítési módtól függetlenül érvényes, minden tudományág számára irányadó definíciója, hanem a különféle – történeti, szociológiai, politológiai, jogi – megközelítések lehetősége miatt (is) számos meghatározása ismert. Egyfajta minimális, a történeti alakzatokra is figyelem-

* PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem

¹ PÁRNICZKY MIHÁLY: *De iure regio Hungarico tempore regum stirpis Arpadianae. A magyar ius regium az Árpád-házi királyok korában.* Az Illés Szeminárium kiadványai. Budapesti Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem Jogtörténeti Szemináriuma. Budapest, 1940. 20., 49–50. pp.

mel lévő leírásként elfogadhatónak vélem *Petrétei* József megállapítását, miszerint „az állam komplex képződmény, összetett, intézményesített, monopolizált és centralizált hatalmi szervezet, ami az idők folyamán állandó változáson ment keresztül, és jelenleg is különböző formákban és hatásmechanizmusokban jelenik meg”.² Az állam, jogi fogalma szerint pedig – amely a nemzetközi jogon alapul, és amely nélkül az államok egymáshoz való viszonya nem volna értelmezhető –, a Georg *Jellinek*-nek tulajdonítható úgynevezett „háromelemű tan” mentén nem más, mint az államalkotó népnek a körülhatárolt államterületen az egységes államhatalom alatt tartósan szervezett hatás- és döntési egysége.³

E három fogalmi elem alapján a történettudományban (amely az írásos források mellett természetesen támaszkodik és eredményeivel vissza is hat a régészet, a nyelvtudomány, a hittudomány, a néprajz, de még az ember-, állat- és növénytan kutatóinak eredményeire is⁴) létezik olyan megközelítés, miszerint az első magyar állam, egy nomádállam, amit nevezhetünk „sztyeppei magyar nagyfejedelemségnek” is, már a honfoglalás előtt, az Etelköznek nevezett szállásterületen létrejött, nagyjából Álmos fejedelemmé választásával.⁵ Anélkül, hogy a Szent István korát megelőző, az írásos anyagok tekintetében a későbbi korokhoz viszonyítva forrásszegény, valamely magyar közhatalmi tényezőtől származó jogalkotási forrásnak pedig teljesen híján lévő időszak hatalmi-közjogi viszonyait megkísérelnénk alaposabban feltárni, mégis érdemes kiemelni azokat a szempontokat, amelyek alapján első királyunk uralkodása hatalomgyakorlási-közjogi szempontból és a háromelemű államfogalom elemeinek fényében is megkülönböztető a korábbi korszakoktól és azok uralmi rendszerétől.

Ami az államalkotó nép és az államterület követelményeit illeti, a Kárpát-medencében történő letelepedést megelőző korok tekintetében a történettudományban a mai napig is vannak viták (vagy *László* Gyula optimistább megközelítésében östörténetünk termékeny bizonytalansága⁶) ezek pontos alakulását illetően. Annyi mindenesetre – részben éppen a különféle szakmai álláspontok egyenként és kétséget kizáróan nem cáfolható elemei alapján – megállapíthatónak látszik, hogy a honfoglalásig tartó vándorlás korában, a IX. század végéig a szállásterület folyamatos – de legalábbis többszöri – változása mellett a népesség is folyamatosan kapcsolatba került és részben nyilván keveredett is a környező népekkel. A szállásterület ráadásul nem esett egybe a portyázásokkal érintett nagyobb kiterjedésű uralmi körzettel.⁷ A honfoglalásig tehát aligha beszélhetünk pontosan beazonosítható és tartósan kialakult államalkotó népről és államterületről.

A Kárpát-medencei területek elfoglalásával azonban – amiről feltételezhető, hogy eleve a tartós letelepedés szándékával történt, illetve amiről a későbbi századok bebizonyították, hogy ténylegesen megvalósította a tartós letelepedést – az államterület és az államalkotó nép már elvileg könnyebben behatárolhatóvá, azonosíthatóvá vált, és rész-

² PETRÉTEI JÓZSEF: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Institutiones Juris, Dialóg Campus Tankönyvek. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs, 2009. 241. p.

³ PETRÉTEI: i. m. 243. p.

⁴ LÁSZLÓ GYULA: *Östörténetünk. Egy régész gondolatai néppé válásunkról*. Tankönyvkiadó. Budapest, 1981. 12–14. pp.

⁵ KÉPES GYÖRGY: *Gondolatok a magyarok eredetéről és államiságunk kezdeteiről*. In: *Jogtörténeti Szemle* XX/3–4., 2018. 77–78. pp.

⁶ LÁSZLÓ: i. m. 24–25. pp.

⁷ KRISTÓ GYULA: *Magyarország története 895–1301*. Javított kiadás. Osiris Tankönyvek. Osiris Kiadó. Budapest, 2007. 83. p.

ben folyamatos alakulása ellenére is az előbbi korokhoz képest nagyobb állandóságot, tartósságot mutatott. Igaz, *Eckhart* Ferenc arra is felhívja a figyelmet, hogy a honfoglaló magyarok még nem népesítették be a Kárpát-medence egész területét.⁸ Később, az Árpád-kori királyság idején, a saját okleveles források megjelenésével már a királyi oklevelek első mondata (az úgynevezett *intitulatio*) is igen gyakran utal az oklevelet adó király által viselt (vagy esetleg igényelt) címekre⁹ (*rex Hungariae, Dalmatiae, Croatiae...*), amiből e korszakban többnyire alapos következtetések vonhatók a magyar korona uralmi területére – ilyen értelemben az államterületre is. A király uralma alá tartozó népeket – e vonatkozásban az államalkotó népet – pedig ebben az időszakban származásra és jogállásra tekintet nélkül, alapvetően szintén területi alapon és a tényleges hatalom alá vonás alapján határozhatjuk meg.

Még több vitára adhat alapot a harmadik elem, az egységes államhatalom alakulásának kérdése. Az egységes államhatalom mint az állam „legállandóbb tulajdonsága”¹⁰, általános, a történelmi alakzatokra is alkalmazható értelmezésben „a társadalmi együttélés rendjének és egységének fenntartását, a közösségi lét biztonságának, stabilitásának, tartósságának garantálását és külső védelmét jelenti, amely meghatározott állami célok követését és állami feladatok ellátását feltételezi, és amelyhez a joghoz kötött, legitim állami kényszer (monopólium) társul”.¹¹ A Szent István uralkodása előtti századok hatalmi berendezkedésének milyenségéről azonban a történettudományban erősen megoszlanak a vélemények. Az írott források csekélyebb száma és ellentmondásai mellett a különböző álláspontokból közös nevezőként annyi mindenképpen megállapíthatónak látszik, hogy Álmos és Árpád fejedelmek idején a fejedelmi (központi) hatalom valamelyest megerősödött. Azonban ennek jellegéről sem állnak rendelkezésre vitán felül álló, részletekbe menő adatok, mitöbb, még a kettős (vagy akár többes) fejedelemség hiánya vagy megléte, illetve – utóbbi nézetben – a fejedelmek hatalommegosztásának kérdése sem tisztázott pontosan.¹²

Kristó Gyula például a kalandozó magyarokról írva kiemeli a belső hatalmi rend és a kalandozások kereteinek összefüggéseit, és e körben arra mutat rá, hogy a források alapján a honfoglalás előtti időkre tehető a kalandozások erősebb, központi, törzsszövetség általi irányítottsága, míg a X. századi kalandozásokban „a törzsszövetségi jelleg, azaz az egy központból való irányítás háttérbe szorult”.¹³ Ez utalhat egyrészt az egységes központi hatalom gyengülésére (esetleg időleges megbomlására, hiányára is), másrészt arra, hogy a kalandozások már nem újabb szállásterület felkutatására (hanem zsákmányszerzésre és a katonai kíséret igényeinek kielégítésére¹⁴) irányultak, vagyis hogy a magyar nép (állam)területe tartósan kialakult. Máshol arról ír *Kristó*, hogy a honfoglalás idejét követően a X. század közepére „visszaesett a fejedelemség központi irányító szerepe, és megerősödött a törzsi szeparatizmus”, illetve „az egységes és erős

⁸ ECKHART FERENC: *Magyarország története*. Káldor Könyvkiadóvállalat. Budapest, 1935. 21. p.

⁹ Például: „... rex Hungariae, Croatiae, Dalmatiae, Seruiæ, Ramae, ...”, stb.

¹⁰ KRÜGER, HERBERT: *Allgemeine Staatslehre*. W. Kohlhammer Verlag. Stuttgart, 1966. 819. p. (idézi: PETRÉTEI: i. m. 257. p.)

¹¹ PETRÉTEI: i. m. 257–261. pp.

¹² KÉPES: i. m. 78–80. pp.

¹³ KRISTÓ GYULA: *Magyar kalandozások – kalandozó magyarok*. In: Fejezetek a régebbi magyar történelemből I. Kézirat. 3. változatlan kiadás. (szerk.: Makk Ferenc) József Attila Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar, Tankönyvkiadó. Budapest, 1985. 44–46. pp.

¹⁴ GYÖRFFY GYÖRGY: *István király és műve*. Gondolat Kiadó. Budapest, 1977. 43. p.

magyar nomádállam a X. század közepén nomád törzsi államokra hullott szét”, majd miután a fejedelmi hatalom Géza és István korában újra megerősödött, „István alatt új államiság alapjai jöttek létre Magyarországon”.¹⁵

Bár *Kristó* nem kifejezetten a háromelemű államfogalom mentén vizsgálja a fenti kérdést, mégis, az egységes államhatalom kritériumának tükrében Szent István uralkodásának jelentősége éppen ez utóbbi megállapításában ragadható meg, illetve itt oldható fel a Szent István kora előtti időszak államiságának kérdése. Ugyanis még a *Kristó* által elfoglalt álláspont is, amely – igaz, bevallottan egy tágabb értelemben – államnak tekintti az Álmos és Szent István kora közötti időszak társadalmi berendezkedését (a honfoglalás-kori nomád államot, majd a X. századi törzsi államokat), elismeri, hogy első királyunk uralkodása egy másfajta, minőségileg is többletet hordozó államiság megjelenését jelentette.¹⁶ Hasonló módon, a nomád államot felváltó „új magyar állam”-nak nevezi Szent István uralmi rendszerét *Szekfű* Gyula, kiemelve – egyébként *Kristó*hoz hasonlóan –, hogy annak egyik leglényegesebb eleme a magánbirtoklás megjelenése.¹⁷

*Kristó*hoz hasonlóan írja le a IX–X. századi hatalmi folyamatokat *Bónis* György is azzal, hogy ő a XI. századot megelőző időszakról előbb átalakuló pásztortársadalomként beszél,¹⁸ később azonban Szent István államalapító munkásságáról szólva úgy fogalmaz, hogy „az államalapítás folyamata a magyar népnél is megindult már a X. században, csirái megjelentek már a fejedelem külön fegyveres erejében, kezdetei kibontakoztak Géza fejedelem alig ismert szervező munkájában”, Gézát pedig a magyar államalapítás megindítójának nevezi.¹⁹

Egyértelműen a XI. század előtt kialakuló államiság mellett foglal állást *Marczali* Henrik, aki már az Álmos- és Árpád-korabeli társadalmi berendezkedésben a törzsektől elkülönült és azok fölött álló állam megjelenését, ezek viszonyának szabályozását látja, amely alkotás – mint ősi magyar alkotmány – „egészen a nemzet saját érdekeinek alapján megy végbe, saját politikai észjárásának szüleménye”.²⁰ A Géza korában újra megerősödő fejedelemség után végül – úgy látja – a Koppány elleni veszprémi győzelem adta meg Szent Istvánnak a hatalmat a keresztény királyságnak és a vele szorosan összefüggő állami és társadalmi intézményeknek szervezésére.²¹

Az előbbiektől eltéréseket mutat például *Györffy* György korrajza, ő ugyanis úgy véli, hogy a katonai műveletek irányítása a X. században is mindvégig egy központi – fejedelmi – hatalom kezében maradt, és csupán a hadászaton kívüli nomád gazdálkodó életmód állt törzsenként elkülönült irányítás alatt.²² Ennek ellenére azonban *Györffy* még Géza fejedelem munkásságát is csak központosítási törekvésként jellemzi, és csu-

¹⁵ KRISTÓ: *Magyarország története...* 77., 83., 110. p.

¹⁶ KRISTÓ: *Magyarország története...* 82. p.

¹⁷ SZEKFÜ GYULA: *A magyar állam életrajza. Történeti tanulmány.* Dick Manó kiadása. Budapest, 1917. (repr.: Maecenas Kiadó. Budapest, 1988.) 30–31., 35–38. pp.

¹⁸ BÓNIS GYÖRGY: *István király.* Magyar Történelmi Társulat 6. Művelt Nép Tudományos és Ismeretterjesztő Kiadó. Budapest, 1956. 8–11., 19–22. pp.

¹⁹ BÓNIS: *István király...* 27., 39. p.

²⁰ MARCZALI HENRIK: *Magyarország története.* Az Athenaeum Rt. kiadásában megjelent Egyetemes és hazai történelem című hatkötetes mű változatlan utánnyomása. Laude Kiadó, Anno Bt. Budapest, 1998. 35. p.

²¹ MARCZALI: i. m. 62. p.

²² GYÖRFFY: *István király...* 40–41. pp.

pán Szent Istvánnál beszél államszervezésről.²³ Hasonló állásponttal találkozunk *Eckhart* Ferencnél, aki úgy fogalmaz, hogy „a honfoglalás korántsem jelentett egyet országalapítással és államalkotással”, mivel a régi törzsi szervezet csak háború idején ismert el maga fölött más hatalmat.²⁴ Később Szent István munkásságát összefoglalva róla írja, hogy benne méltán tiszteljük államunk megalapítóját.²⁵

Hóman Bálint azt emeli ki, hogy Szent István az új társadalmi berendezkedés kiépítése mellett nem rombolta le a régi intézményeket, az új kormányzati rendszer és a királyi magángazdasági szervezet mellett részben továbbélt a vérségi, nemzetségi szervezet is, első királyunk – aki „újító volt, de nem forradalmár” – az „egészséges történeti evolúció útját egyengette”, és az általa kialakított közhatalmi szervezet „lett alapjává a magyar államszervezetnek”.²⁶ *Pauler* Gyula pedig az Árpád-kort tárgyaló kétkötetes nagy munkáját azzal a kijelentéssel kezdi, hogy a magyarok fővadjája, Géza halála után a helyébe fia, István lépett, aki „az európai Magyarországot megalapította”.²⁷ Gézának – és elődeinek – hatalma ugyanis „addig tartott, míg ereje vagy ellenfeleinek gyengesége”, e hatalom mögül azonban az „intézmények, szervezet, melyek a népet, nemzetet állandóan összetartsák, a székek szövetségéből országot csinálnak, a fővadját hatalmának gyakorlásában folytonosan támogatassák, gyöngébb kormányzók erejét pótolják, hatalmát fenntartsák, hiányoztak”.²⁸

3. Szent István és az államalapítás kezdetei

A fenti álláspontok ellentmondásai az államiság tekintetében annyiban nem is feloldhatatlanok, hogy a XI. századot megelőző időszak hatalmi berendezkedését államnak nevező szerzők is a Szent István előtti rendszert jellemzően valamilyen jelzővel ellátott, tágabb értelemben vett államként jelölik meg, és elismerik, hogy Szent István működése új szintre emelte a magyar államiságot. A magam részéről azonban – az erőteljesebben jogi szempontú megközelítés mentén – első királyunk munkásságában nem egyszerűen az államiság megreformálását, más szintre emelését, hanem a jogi értelemben vett állam kialakításának megkezdését látom.

Szent István kora előtt sem Árpád fejedelmi leszármazottainak, sem más személynek nem volt elegendő hatalma és ereje ahhoz, hogy a törzsfőkkel szemben meghatározott eszme és elvek mentén akár politikai eszközökkel, akár fegyveres kézzel folyamatos, békeidőben is érvényesülő egyszemélyi, központosított uralmi rendszert tudjon kiépíteni és fenntartani. Ahogy *Degré* Alajos fogalmaz, hiányzott az államalapításhoz

²³ GYÖRFFY: *István király...* 92–109., 163–176. pp.

²⁴ ECKHART: i. m. 25. p.

²⁵ ECKHART: i. m. 45. p.

²⁶ HÓMAN BÁLINT: *Szent István*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1938. 230–231. pp.

²⁷ PAULER GYULA: *A magyar nemzet története az Árpád-házi királyok alatt*. I. kötet. Második, javított kiadás. Athenaeum Irod. és Nyomdai R. Társulat. Budapest, 1899. (repr.: Állami Könyvterjesztő Vállalat. Budapest, 1985.) 1. p.

²⁸ PAULER: i. m. 23. p.

szükséges felülről szervezett erő, amely a kibékíthetetlen (osztály)ellentéteket egy uralkodó (osztály) javára szolgálóan szabályozhatta volna.²⁹

Ugyanakkor az államalapítás nem egyenlő a királlyá koronázással, sem az ellenségek legyőzésével, a Kárpát-medencében élő népeknek a királyi hatalom alá vonásával, az országepítéssel. Az államalapítás nem egyetlen aktussal, intézkedéssel vagy rendelkezéssel, és nem egy meghatározott pillanatban történik, hanem olyan folyamat, amelyben fokozatosan megjelennek azok az intézmények és hatalmi-jogi megoldások, amelyeket – jelenlegi fogalmi rendszerünk segítségével, de az adott kor körülményei között gondolkodva – a jogilag szabályozott társadalmi-hatalmi struktúraként megjelenő állam kritériumának, ismérvének tartunk. E folyamatban jelennek meg az egyéni céloktól elkülönült állami célok és feladatok, és épül ki az egységes államhatalom. A rendelkezésre álló forrásokban kereshetünk olyan elemeket, amelyek az államiság kritériumainak megjelenésére utalnak, és megállapíthatjuk, hogy ezek megjelenése, fejlődése mind-mind az államalapítás folyamatának része. Az, hogy kellő adat megismerését követően e folyamaton belül ki-melyik időszakra mondja azt, hogy ekkor már az államiság elegendő jellemzője valósul meg ahhoz, hogy működő államról beszéljünk, nagyban függ attól is, hogy saját jogfelfogásunkban mit gondolunk az államról.

A megelőző korszakokhoz viszonyítva Szent István uralkodása a hatalomgyakorlás mikéntje mellett társadalmi és jogi szempontból is jelentős változásokat hozott. Ennek három elemét szokás kiemelni: a belső ellenségek legyőzését, a keresztény egyház kiépítését és lényegében a keresztény vallás államvallássá tételét, valamint a vármegyerendszer kialakítását. E három elem mentén és összefüggéseiket is vizsgálva azonban megvitatható egy összetettebb, rendszer-szintű építkező munka, amely a közhatalmi-közjogi berendezkedés új, a korábbiaknál magasabb szintű szervezettségét hozta el, és amely ekként jogi értelemben is az állam alapjainak lefektetéseként fogható fel. Beltható azonban, hogy ezek a változások sem egyik napról a másikra mentek végbe, hanem az új jelenségek, intézmények megjelenésével párhuzamosan részben és időlegesen még továbbéltek és csak fokozatosan veszték ki a korábbi társadalmi berendezkedésre, a pogány, nomád, törzsi életmódra jellemző vonások, úgy a mindennapi életben, mint a normarendszerben (a jogban).³⁰

Első királyunk fegyveresen legyőzte az országon belüli ellenségeit, a korábbi törzsi rendszerből visszamaradt vezetőket, hadurakat, és uralma alá vonta azok követőit, továbbá ezzel párhuzamosan lefektette országában a keresztény egyház szervezetének alapjait és e vallás követését irányozta elő alattvalóinak. E két, önmagában is jelentős folyamatot Szent Istvánról szólva a közbeszéd, és néha a szakirodalom is akként mossa össze, hogy ez a kereszténység harca volt a pogányság ellen. Anélkül, hogy e megállapítás valóságfokát alaposabban vizsgálám, inkább egy másik, közhatalmi-jogi szempontú összefüggést emelek ki: az új társadalmi berendezkedés kiépítésének e két fontos részfolyamata mögött ott áll és összekapcsolja azokat egy magasabb szintű, elvi elgondolás. Szent István ugyanis már nem a fejedelmi hatalom megszilárdítására jellemző,

²⁹ DEGRÉ ALAJOS: *Magyar alkotmány- és jogtörténet. Készült: Dr. Degré Alajos egyetemi tanár 1950/51. tanévben tartott előadásai nyomán.* (szerk.: Béli Gábor) IDRResearch Kft./Publikon Kiadó – Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Pécs, 2009. 31. p.

³⁰ KRISTÓ: *Magyarország története...* 110. p.

legfeljebb valamiféle (Álmos fejedelem eredetére visszavezetett) totemisztikus eredet-mítoszból táplálkozó legitimációval³¹ megtámogatott erőszakos uralom alá hajtás alapján, hanem keresztény királyként – több szerző szerint is Karoling mintára³² –, az Istentől származtatott hatalomra és legitimációra (az Isten kegyelméből uralkodó király keresztény eszméjére)³³ alapítva építette ki rendszerét.

Az egyházi szervezet és annak tisztségviselői, valamint ezekkel párhuzamosan a kiépülő vármegyerendszer és annak tisztviselői az új társadalmi berendezkedés működésében a királytól igazgatási és bíraskodási feladatokat is kaptak. Az ország kormányzásában a központi szerepet és minden más feladatkör és jogkör eredetét és beszámítási pontját pedig maga a király jelentette, aki az Isten kegyelméből uralkodó keresztény királyként már nem pusztán korlátlan és kegyetlen erőszakkal, hanem – a jogon kívüli korlátai mellett – közjogi értelemben ugyan elvileg korlátlan, mégis az isteni jog, valamint a törvényt megelőző és törvényrontó erejű szokás által valamelyest keretek közé szorított³⁴ törvényekkel kormányozza országát.³⁵

Végül, de nem utolsósorban, Szent István korára – és egyébként az Árpád-kor egészére is – igaz, hogy a király kötelező magatartási szabályt meghatározó akarata annak megjelenési formájától függetlenül: törvény.³⁶ Első királyunk korában tehát sem a törvényeknek, sem bármilyen más közhatalmi aktusoknak, semmilyen írásbeliséggel kapcsolatos formai kelléke nem volt, nem alakult még ki a kötelező hivatali írásbeliség. Alighanem azonban Szent István rendelkezéseinek, közhatalmi és jogi szervező-alakító munkásságának volumenéből és jelentőségéből, valamint konkrétan az első királyunk dekrétumaiban foglalt rendelkezések korabeli kiemelkedő jelentőségéből adódott, hogy éppen ebből a korszakból maradtak fenn írásos formában az első saját – magyar közhatalmi tényező által kibocsátott – jogforrásaink. Ez egyfelől ugyancsak az államiság megjelenésére utaló tényező, másfelől pedig e saját (jog)források – még kissé kazuisztikus, hézagmentesnek korántsem mondható szabályozásuk ellenére is – minden más forrásnál hitelesebb képet mutathatnak a korszak jogi berendezkedéséről.

4. A Szent István korabeli írott jogforrások

A Szent István uralkodását megelőző korok magyar társadalmi-hatalomgyakorlási jelenségeire a tárgyi források, leletek mellett a – vélhetően – hasonló felépítésű és működésű társadalmak történelméből és a magyarsággal érintkezésbe kerülő más népek írott forrásaiból, valamint a későbbi századok krónikairódmájából és a későbbi korok okleveles forrásaiban található visszaulásokból lehet következtetni. Ezzel szemben Szent István uralkodásától kezdődően már találkozhatunk (a XI-XII. századokból kisebb számban, majd a XIII. századtól, III. Béla kiemelkedő jelentőségű rendelkezésének, a királyi

³¹ KRISTÓ: *Magyarország története...* 93. p.

³² ECKHART: i. m. 39. p., GYÖRFFY: *István király...* 148. p., SZEKFÜ: i. m. 34–36. pp.

³³ KRISTÓ: *Magyarország története...* 93. p.

³⁴ HÓMAN: *Szent István...* 129–133. pp.

³⁵ ECKHART: i. m. 38–39. pp., KRISTÓ: *Magyarország története...* 96. p., MARCZALI: i. m. 65–68. pp., SZEKFÜ: i. m. 36. p.

³⁶ BÉLI GÁBOR: *Árpád-kori törvényeink*. In: JURA VI/1–2., 2000. 44. p.

kancellária felállításának köszönhetően jóval nagyobb számban) latin nyelven íródott hazai oklevelekkel, amelyek e korszak jogi mechanizmusainak is a legfontosabb és leghitelesebb megismerési forrásai. A korszakból fennmaradt okleveles források egyébként is, minthogy az írástudók kisebb száma, és a hordozóanyagok nehezebb hozzáférhetősége, költséges volta miatt jellemzően nagyobb horderejű, jogi relevanciával is bíró tényekről, eseményekről vagy nyilatkozatokról tanúskodnak, túlnyomó részben jogforrások.

A Szent István korabeli jog írott forrásairól kettős értelemben beszélhetünk. Ide tartoznak mindenekelőtt az úgynevezett alaki vagy külső jogforrások, vagyis a korabeli jogalkotási terméknek tekinthető, normatív tartalmú királyi oklevelek, az Árpád-kor első írott törvényei, szokásos megkülönböztetésük szerint a dekrétumok és a privilégiumok.³⁷ Első királyunk korából a jogirodalom dekrétumként azonosítja Szent István első (1024–1025) és második (véltetően 1030–1038) törvényét.³⁸

A Szent Istvánnak tulajdonított további oklevelekről pedig áttekintő képet ad *Karácsonyi János*, megjelölve azt is, hogy az általa ismertett tíz oklevél közül ő maga hatot (a ravennai adománylevelet³⁹, a pannonhalmi kiváltságot⁴⁰, a pécsi⁴¹ és a veszprémi⁴² püspökségek és a pécsváradi apátság⁴³ alapítóleveleit, valamint a veszprémvölgyi monostor görög nyelvű, Kálmán király átiratában fennmaradt alapítólevelét⁴⁴) tart hitelesnek, négyet pedig (a nyitrai adománylevelet⁴⁵, a bakonybéli apátság alapítólevelét⁴⁶, valamint a zalavári apátság két alapítólevelét⁴⁷) koholmánynak,⁴⁸ de az egyes oklevelek tárgyalásánál azt is feltűnteti, hogy azokat a témával foglalkozó további szerzők közül ki tekintette hamisnak.

Ezek az alapítólevelek és adománylevelek túlnyomórészt a címzett egyházi, illetve szerzetesrendi intézménynek bizonyos adományait, igazgatási és gazdasági jogosítványait taglalják, ugyanakkor jellemzően tartalmaznak olyan formulákat is, amely más egyházi és világi előljárókat, illetve minden előkelő és szegényebb rendű személyt, esetenként még kifejezetten a mindenkori királyt is eltilt mindennemű, az oklevélben foglalt jogosítványokra sérelmes magatartástól, és ennek megszegése esetére szankciót is kilátásba helyez. Ilyen értelemben ezek az oklevelek is meghatároznak kötelező és kikényszeríthető magatartási szabályokat, a királyi akarat megjelenítőiként tulajdonképpen törvény erejével bírnak (lényegében ugyanis e korban a királyi adomány sohasem pusztán ajándékozás, hanem immanens és gyakran írásban is kifejezett jogokkal és – mindenki más részéről is legalább tűrés-tartózkodási – kötelezettségekkel körülbástyá-

³⁷ CSIZMADIA ANDOR – KOVÁCS KÁLMÁN – ASZTALOS LÁSZLÓ: *Magyar állam- és jogtörténet*. Második, változtatlan kiadás. Tankönyvkiadó. Budapest, 1975. 63–66. pp.

³⁸ BÉLI: *Árpád-kori törvényeink...* 35. p.

³⁹ FEJÉR, GEORGIUS: *Codex Diplomaticus Hungariae Ecclesiasticus ac Civilis. Tomus I.* Typis Typogr. Regiae Universitatis Ungaricae. Budae, 1829. 331–332. pp.

⁴⁰ FEJÉR: i. m. I. 280–282. pp.

⁴¹ FEJÉR: i. m. I. 291–292. pp.

⁴² FEJÉR: i. m. I. 289–291. pp.

⁴³ FEJÉR: i. m. I. 296–302. pp.

⁴⁴ FEJÉR: i. m. I. 312–313. pp.

⁴⁵ FEJÉR: i. m. I. 285–286. pp.

⁴⁶ FEJÉR: i. m. I. 327–330. pp.

⁴⁷ FEJÉR: i. m. I. 304–307., 307–310. pp.

⁴⁸ KARÁCSONYI JÁNOS: *Szent-István király oklevelei és a Szilveszter-bulla. Diplomatikai tanulmány*. M. Tud. Akadémia Történelmi Bizottsága, Franklin-Társulat Nyomdája. Budapest, 1891. 15. p.

zott magatartási norma is, tehát a királyi akaratot megtestesítő törvény). A dekrétumok és privilégiumok szokásos megkülönböztetésében pedig inkább a privilégiumoknak nevezett jogforrásokkal mutatnak hasonlóságot – ezért a továbbiakban ezeket privilégiumoknak is nevezhetjük.

E privilégiumok közül a nyitrai püspökség alapítólevelének nyilvánvalóan hamis voltáról az irodalomban igen nagy az egyetértés, továbbá ennek a forrásnak, valamint a bakonybéli apátság alapítólevelének és a zalavári apátság alapításáról rendelkező 1019. és 1024. évi keltezésű okleveleknek hamis voltát más szerzőkre is utalva *Karácsonyi* maga is olyan meggyőző erővel bizonyítja,⁴⁹ hogy azok rendelkezéseinek idézésétől a későbbiekben eltekintek. Ugyancsak nehéz összevetni a további forrásokkal a veszprémvölgyi monostor – *Karácsonyi* által hitelesnek, de töredéknek tartott – alapítólevelét. Egyrészt, annak eredetije görög nyelven íródott, így formulái eltérnek a latin oklevelek szokásos formuláitól és kifejezéseitől, másrészt annak szövegében számos, a magyarországi viszonyoktól látszólag eltérő rendelkezés (például a szokásos tized helyett kilenced) szerepel, amelyek vélhetően abból erednek, hogy az oklevél szerkesztője nem ismerte a hazai viszonyokat.⁵⁰

Az alapítólevelek kapcsán azonban meg kell jegyezni, hogy a fennmaradt oklevelek esetleges formálisan hamis volta nem feltétlenül jelent tartalmi hamisságot,⁵¹ vagyis azt, hogy a tényleges alapításra vagy rendelkezésre nem Szent István által került sor – ennek oka lehet az esetleges oklevél nélküli alapítást vagy rendelkezést követő iratkoholás vagy az eredeti oklevél eltűnése miatti utólagos koholás; az alapítások ténylegességét az oklevelek vizsgálata mellett például a régészet igazolhatja vagy cáfolhatja.

Az okleveles források összessége, azok jellege és szabályozási köre, illetve az egyes oklevéltípusok egymáshoz viszonyított száma alapján egyértelműen megállapítható, hogy az Árpád-kori – így a Szent István korabeli – magyar jog elsődlegesen szokásjogi jellegű. Ezen nem változtat az a tény sem, hogy a szokásjog tartalmát is írott dokumentumokból, változatos tartalmú oklevelekből ismerhetjük meg. Szent István korától azonban kevés oklevél maradt fenn. A hivatali írásbeliség intézményrendszerének kiépülését megelőzően, majd még annak kezdeteikor is, az írott jog csupán egyes, az adott időben nagyobb jelentőségű kérdésekkel foglalkozott, de nyilvánvalóan nem fedhette le a jogilag szabályozott életviszonyok egészét – még a királyi jog vonatkozásában sem. Ugyanakkor nem zárható ki, hogy igaza van *Kristó* Gyulának, amikor azt állítja, hogy Szent István későbbi leírásokban fennmaradt dekrétumai eredetileg esetlegesen több rendelkezést tartalmazhattak,⁵² amelyek a fennmaradt szövegből ismeretlen okból kimaradtak. *Győrffy* György pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy bár Szent István két dekrétumának fennmaradt rendelkezései túlnyomórészt saját jogalkotási munának tekinthetők, egyes rendelkezések azonban igen nagy valószínűség szerint nyugati minták (a bajor

⁴⁹ vö. KARÁCSONYI: i. m. 103–145. pp.

⁵⁰ KARÁCSONYI: i. m. 39. pp.

⁵¹ BÓNIS: *István király...* 92–93. pp.

⁵² KRISTÓ: *Magyarország története...* 96. p.

népjog és zsinati határozatok) alapján kerültek átvételre.⁵³ Ugyancsak a germán jog és a kánonjog hatását emeli ki *Bónis* György.⁵⁴

A kötelező magatartási szabály megjelenési formájaként azonosítható alaki vagy külső jogforrások (és a jogszabályt keletkeztető anyagi vagy belső jogforrások) mellett legtágabb értelemben jogforrásnak szokás nevezni a jog megismerési forrásait, amelyek normatív jelleggel nem rendelkeznek, és igen változatos formában és műfajban jelenhetnek meg. Első királyunk korából két ilyen forrás(csokor) érdemel említést, Szent István Intelmei és Szent István legendái. Tartalmi szempontból mind az Intelmekben, mind a legendákban többnyire a királyi hatalomgyakorlás mozzanataihoz, így a király közjogi állásához is kapcsolódó témákkal találkozunk. E forrásoknak a Szent István korabeli közjogi viszonyok, a királyi jog megismerése keretében történő vizsgálata során azonban – a normatív jelleg hiánya mellett – különös tekintettel kell lenni az Intelmek és a legendák keletkezési körülményeire, rendeltetésükre, valamint műfaji sajátosságaira.

A Szent István nevében készült és fiának, Szent Imre hercegnek címzett, az ország (a kialakuló állam) kormányzásával és a helyes uralkodói magatartás és hatalomgyakorlás formáival kapcsolatos iránymutatásokat tartalmazó Intelmek műfaja: királytűkör. Az Intelmek pontos keletkezési körülményei ugyan nem ismertek – nem egyértelműen tisztázott, hogy annak ki a szerzője,⁵⁵ illetve hogy a tényleges és pontos tartalom kialakításában mekkora volt a király, és mekkora az írásba foglaló személy szerepe⁵⁶ –, elfogadva, hogy keletkezését tekintve ez valóban Szent István korabeli (feltehetően 1020 körül, de mindenképpen 1031, Imre herceg halála előtt született⁵⁷) forrás, feltehetőleg hiteles korrajzot állít a keletkezésének időszakáról. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy vannak olyan felvetések is, miszerint a mű – vagy legalább annak egyes részei – az egyház számára igen kedvező iránymutatásai alapján a Szent István halála és szentté avatása közötti időszakban keletkezett, bizonyos egyházi elvárásokat is valószínűleg első királyunk intelmeként feltüntetve.⁵⁸

A műnek a korabeli hatalmi-közjogi viszonyok megismerésében betöltött szerepét növelheti az is, hogy vélhetően első királyunk valamiféle iránymutatása és/vagy jóváhagyása mellett készült el, így többé-kevésbé jól tükrözi annak a királyi hatalomgyakorlással kapcsolatos nézeteit. *Bónis* György megállapításai alapján első királyunk dekrétumaihoz hasonlóan, bár a műfajból eredően nyilvánvalóan közvetettebb módon, az Intelmeken is érezhető a kánonjog hatása; azt azonban *Bónis* kifejezetten cáfolja, hogy e műben a római jog egyes elemeinek tudatos átemelését és továbbélését kellene látnunk, csupán egyes római jogi kifejezések közvetítése figyelhető meg, de ez is többnyire a római jogtól eltérő jelentéstartalommal.⁵⁹ Másutt egyébként *Bónis* a latin stílusművészet kis remekének nevezi az Intelmeket, annak szerzőjéről pedig azt írja, hogy az isme-

⁵³ GYÖRFFY GYÖRGY (szerk.): *Szent István törvényei. Szent István törvényeinek XII. századi kézírata az Admonti Kódexben*. Hasonmás kiadás. Helikon Kiadó. Budapest, 1988. 29–30. pp.

⁵⁴ BÓNIS GYÖRGY: *Középkori jogunk elemei. Római jog, kánonjog, szokásjog*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1972. 15–16., 20–21. pp.

⁵⁵ CSÓKA J. GÁSPÁR – ÉRSZEGI GÉZA – KURCZ ÁGNES – SZABÓ FLÓRIS: *Árpád-kori legendák és intelmek*. Szépirodalmi Könyvkiadó. Budapest, 1983. 201. p.

⁵⁶ GYÖRFFY: *István király...* 126. p.

⁵⁷ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 201. p.

⁵⁸ BÓNIS: *István király...* 137–139. pp.

⁵⁹ BÓNIS: *Középkori jogunk...* 16–21. pp.

retlen pap némi antik irodalmi műveltsége és természetesen Biblia-ismerete mellett főleg a VIII-IX. századi Karoling publicisztikában járatos.⁶⁰

Ugyanakkor az Intelmeknek a hatalmi-közjogi viszonyok bemutatásának tekintetében vett hitelességét csökkentheti, hogy a mű – nevelő, iránymutató jellegéből és a keletkezésében feltehető egyházi közreműködésből eredően – vélhetően részben idealizált képet fest az uralkodó és országa kapcsolatáról, az nem feltétlenül tükrözi a Szent István korabeli mindennapi valóságot, sokkal inkább tekinthető a keresztány uralkodó eszményképe leírásának. Az ismert történelmi események – Imre herceg korai halála – miatt továbbá kérdéses az is, hogy az Intelmek az eredeti céljukhoz mérten kifejtettek-e bármilyen hatást a Szent Istvánt követő királyok munkásságára. Egyfelől ugyanis, bár a személyes királyság korában, így az Árpád-korban mindvégig, minden közjogi hatalom forrása és birtokosa a király,⁶¹ de azért az Árpád-házi királyok háromévszázados uralma alatt is folyamatosan alakultak, változtak a társadalmi és tényleges hatalmi-befolyási viszonyok. Másfelől pedig, az Árpád-házi királyok nem Szent István, hanem unokatestvére, Vazul leszármazottai voltak, ezért – a közjogi berendezkedés és a törvények továbbélése mellett – kérdéses, hogy a személyesebb hangvételű Intelmeket mennyire érezték a személyükhöz szólónak. Vazul fiának, I. Andrásnak az udvarát például Györffy György kifejezetten olyan környezetnek írja le, amelyből „nem hiányzott az ellenszenv Istvánnal szemben”.⁶² Hóman Bálint pedig inkább arra utal, hogy Vazul fiai a hatalmuk megszilárdítása érdekében, célszerűségi okból fogadták el Szent István szellemi örökségét.⁶³

Valódi változást, de legalább valódi kivételt ebben Szent László király hozhatott, aki törvényeiben lefektette, illetve megerősítette a Szent István-kultusz alapjait,⁶⁴ bár az aligha tárható fel, hogy ez pontosan mekkora részben volt László személyes meggyőződése, és mennyire játszott benne szerepet a királyi hatalom egyik támaszát jelentő magyar keresztény egyház magyar szentek avatásával történő megerősítésének (Kristó Gyula szavaival a magyar keresztény egyház ös- és hőskultusza megteremtésének⁶⁵) politikai célja; illetve hogy mennyiben voltak a szentté avatások a magyar király(ság)nak a Szentszék általi, politikai célú támogatása a pápa és a császár közötti viszálykodás idején.⁶⁶

Szent István legendái három gyűjteményben maradtak az utókorra, ezek közül legkorábbi lehet az ismeretlen szerőtől származó úgynevezett nagy legenda, amely feltehetőleg első királyunk szentté avatása (1083) előtt, vélhetően éppen ennek elősegítésére született 1077 körül.⁶⁷ Kristó Gyula azonban e forrás keletkezését is a szentté avatás utánra teszi.⁶⁸ Már bizonyosan a szentté avatást követően keletkezett – minthogy ennek bizonyos eseményeit is leírja – az ugyancsak ismeretlen szerőtől származó úgynevezett kis legenda, amelynek szövege a „bár forgathatók ugyanezen tárgy hiteles első szövegét, olvassátok mégis ezt a rövidebbet” mondatával⁶⁹ feltehetően éppen a nagy le-

⁶⁰ BÓNIS: *István király...* 136. p.

⁶¹ DEGRÉ: i. m. 73. p.

⁶² GYÖRFFY: *István király...* 126. p.

⁶³ HÓMAN: *Szent István...* 309–310. pp.

⁶⁴ HÓMAN: *Szent István...* 308. p.

⁶⁵ KRISTÓ: *Magyarország története...* 133. p.

⁶⁶ ECKHART: i. m. 49–50. pp., GYÖRFFY: *István király...* 388–389. pp.

⁶⁷ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 187. p.

⁶⁸ KRISTÓ: *Magyarország története...* 133. p.

⁶⁹ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 16. p.

gendára utal vissza. A legkésőbbi és legterjedelmesebb legenda az úgynevezett Hartvik-legenda, amelynek üdvözlést tartalmazó első mondatából kiderül, hogy azt bizonyos Hartvik püspök – aki egyes adatok szerint német földről érkezett bencés szerzetesként a győri püspökséget viselte⁷⁰ – Kálmán királynak ajánlja, majd arra is utal, hogy maga a király rendelte meg a mű elkészítését. A Hartvik-legenda lényegében magában foglalja a két korábbi legenda szövegrészeit is.

A legendák értékelése, tartalmukból a Szent István korabeli társadalmi-közjogi-hatalmi berendezkedésre vonatkozó következtetések levonása során két körülményt feltétlenül figyelembe kell venni, amelyek alapján e források hitelessége a dekrétumokhoz és a privilégiumokhoz, de még az Intelmekhez képest is óvatosabban kezelendő. Egyrészt, a legendák mintegy fél évszázaddal első királyunk halála után keletkeztek, így azokban a szerző(k) részéről a személyes tapasztalás helyett vélhetően zömében közvetett és szóbeli (mondhatni szájhagyományon alapuló) források álltak rendelkezésre (és esetleg a jóindulatú képzelőerő). Ez az időbeli különbség felvetheti a keletkezés-korabeli, illetve a köztes időszak egyes társadalmi jelenségeinek vagy – ahogy annak lehetőségére Bónis György az Intelmek kapcsán utal⁷¹ – a szerző érdekkörei valamiféle igényeinek beszűrődését a valós adatok közé. Másrészt, a legendák műfajukból eredően – a tudományosan nem bizonyítható természetfeletti jelenségek, csodák tételzésén túlmenően is – erősen idealizált képet festenek főhősük életéről és hatalomgyakorlásáról. Még inkább igaz lehet e forrásokra az Intelmek kapcsán tett megállapítás, miszerint ezek is inkább a keresztány uralkodó eszményképe leírásának tekinthetők.

Mindezek ellenére a legendák sem tekinthetők értéktelen forrásnak a témánk szempontjából, mivel feltételezhető, hogy a bennük leírt eseményeknek legalább részben van valós tényalapja, továbbá hogy a szerző bizonyos mértékben igyekezett a leírt eseményeket korhű történelmi közegben megjeleníteni, vagyis a szövegekből kiolvasható jogintézmények, jogi jelenségek többé-kevésbé reálisan tükrözhetik első királyunk korát. Ennek ellenőrzésére a különféle korabeli forrásokkal, például Szent István törvényeivel történő tartalmi összevetés is szolgálhat.

5. A királyi jog (*ius regium*)

A jogtörténet-tudományban a királyi jog (*ius regium*) több meghatározása ismert. Szűkebb értelemben a királyi jog a Hármaskönyvben leírt, de annak szokásjogi jellegéből adódóan az Árpád-kori királyi birtokadományozás és birtokháramlás rendszerére is érvényes definíció szerint a nemesek birtokai királyra háramlásának szubszidiárius jogcíme.⁷² Béli Gábor pedig e szűkebb értelemben felfogott *ius regiumot* a tulajdont korlátozó elidegenítési tilalomként azonosítja.⁷³

⁷⁰ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 187. p.

⁷¹ vö.: BÓNIS: *István király...* 137–139. pp.

⁷² WERBÓCZY ISTVÁN: *Tripartitum. A dicsőséges Magyar Királyság szokásjogának Hármaskönyve*. Téka Könyvkiadó. Budapest, 1990. 104. p.

⁷³ BÉLI GÁBOR: *Magyar jogtörténet. A tradicionális jog*. Institutiones Juris, Dialóg Campus Tankönyvek. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs, 2000. 72–73. pp.

Ezzel szemben a *ius regium* általam is irányadónak tekintett tágabb értelmében – elfogadva Párniczky Mihály definícióját – nem más, mint a király közjogi állását meghatározó olyan jogszabályok összessége, amelyek a király számára valamely politikai vagy gazdasági előnyt biztosítanak.⁷⁴ A *ius regium* jelöli ki a királyi hatalom közjogias kereteit, annak mibenlétét, meghatározza a király közjogi jellegű előjogait, egyszerűbben fogalmazva, a *ius regium* az, amitől tartalmi értelemben király a király. Jellegzetes elemei – korszakoktól és országoktól függően részleteikben némiképp eltérő tartalommal – a törvényhozás, a bírászkodás, az adók, vámok szedése, a fontosabb tisztviselők állítása, a birtokadományozás, vagy éppen a hadsereggel rendelkezés. Lényegében ugyanezeket az elemeket sorolja fel Degré Alajos is a középkori magyar királyi hatalmat vizsgálva.⁷⁵

Párniczky a tágabb értelemben vett királyi jog elemei között megkülönbözteti az úgynevezett vagyonerdekű (vagyoni jellegű) és nem vagyonerdekű jogokat, és előbbieket, a *fiscalia regum* körét nevezi szűkebb értelemben vett királyi jognak.⁷⁶ Továbbá a birtokok királyra háramlásának szubszidiárius jogcímeként, illetve elidegenítési tilalomként is felfogható szűkebb értelemben vett királyi jog is megjelenik a tágabb értelemben vett királyi jog körében, annak egyik vagyoni jellegű elemeként.

A királyi jog elemeit – funkcionális összehasonlításban – a napjaink jogrendszereiben (természetesen tartalmilag is némiképp más formában) a főbb állami szervek hatásköreiként azonosíthatjuk. Mivel azonban a személyes királyság korában hazánkban ezek az előjogok egyetlen hatalmi tényezőre, a királyra mutattak, nem volna helytálló a *ius regium* elemeit a király hatásköreinek nevezni (ez ugyanis másik hatalmi tényező(k) elkülönült hatáskörét is feltételezné), helyesebb ezeket a király hatalomgyakorlásának formáiként megjelölni. A király mellett – de szigorúan az ő akaratából és annak keretei között – persze már az Árpád-korban megjelentek más szervek is (kincstár, bírói feladatokat is ellátó tisztségviselők, később a kancellária), amelyek a királytól feladatul, de nem hatáskörként kapták egyes közjogi jelentőségű feladatok ellátását. Fontos azonban rögzíteni, hogy e hatalomgyakorlási formákat (például törvényhízást, igazgatást, bírászkodást, stb.) mindig a vizsgált kor viszonyainak megfelelően kell értelmezni.

Végül, azt a kérdést vizsgálva, hogy a *ius regium* határozza-e meg *a priori* jelenségeként a király jogállását, vagy inkább a mindenkori uralkodó tényleges hatalma determinálja a *ius regium* tartalmát, megállapítható egyfelől, hogy vannak tipikus uralkodói jogosítványok, amelyek helytől és időtől nagyrészt függetlenül (legfeljebb mértékükben és gyakorlási módjukban eltéréseket mutatva) az uralkodó jogállásának mellőzhetetlen elemei. Másfelől, a *ius regium* legfontosabb elemeinek tényleges gyakorolhatósága hiányában egyetlen monarcha sem tudta tartósan fenntartani uralmát (a bárók, úgynevezett kiskirályok, ellenkirályok hatalma is jellemzően arra épült, hogy egyes királyi jogokat kezdtek bitorolni, tényleges hatalomgyakorlásuk azonban területileg nem érte el a legitim király uralmának földrajzi kiterjedtségét, illetőleg esetükben hiányoztak azok a ceremóniális, szimbolikus elemek, amelyek miatt formális értelemben király a király). Ugyanakkor a királyi hatalom aktuális állapota is visszahat a *ius regium* meghatározó elemeinek tényleges működésére, ez kényszerítheti a királyt (de az Árpád-korban még nem közjogilag,

⁷⁴ PÁRNICZKY: i. m. 7. p.

⁷⁵ DEGRÉ: i. m. 74. p.

⁷⁶ PÁRNICZKY: i. m. 8. p.

hanem szigorúan politikailag, célszerűségből) kedvezmények biztosítására és változások eszközölésére a hatalomgyakorlás formáiban.

6. A törvényhozás

A törvényhozás és a királyi jog kapcsolata kettős. Egyfelől, a törvényhozás termékei, a törvények a királyi jog elemeire vonatkozó rendelkezéseket tartalmazhatnak, a királyi jog működési szabályainak forrásai. Másfelől, a törvényhozás, mint a mindenkire kötelező magatartási normák jogi szabályainak legfelsőbb szintű megalkotása, az államhatalom megnyilvánulásának egyik legjellegzetesebb formája, ami a személyes királyság korában értelemszerűen a király egyik legfőbb, kizárólagos közjogi jogosultsága volt.

A jogtörténészek széles körében elfogadott nézet szerint Árpád-kori (úgynevezett korai feudális) jogunkban a törvények (amelyek nagyobb számban a XIII. századból maradtak fenn) formai azonossága mellett tartalmi különbségük abban áll, hogy a dekrétum általános, valamennyi alattvalóra egyformán kötelező jogszabály forrása, míg a privilégium egyesek vagy közületek jogviszonyainak szabályozására szolgál, és mint ilyen, *ius singulare*-t teremt.⁷⁷ Később, a rendi-képviselési állam időszakában pedig a különbség a jogalkotó személyében rejlik, a dekrétum a király és a rendi országgyűlés közös aktusa, míg a privilégium megalkotásában az országgyűlésnek nincs szerepe.⁷⁸ Ez utóbbi különbségtételt nem vitatva, az Árpád-korra mégis azt a nézetet látom helyesnek, miszerint a rendi országgyűlés hazai kialakulása előtt dekrétum és privilégium között még nem tehető lényegi különbség, a törvények lényegi eleme egyaránt a király akarat,⁷⁹ ő a jogalkotó hatalom kizárólagos letéteményese, közjogi értelemben korlátlanul dönt mind a forma, mind a tartalom tekintetében. Az Árpád-kor törvényei közül a tartalomban és terjedelemben is jelentősebbek – közelebbről Szent István, Szent László, Kálmán, II. András, IV. Béla és V. István, valamint III. András törvény(könyv)ei és néhány egyéb⁸⁰ jogforrás – dekrétumként történő kiemelése és említése tehát nem jogforrási megkülönböztetés, inkább sak hagyományos megnevezés.

A Szent István királytól fennmaradt, az előbbieken már felsorolt dekrétumok és privilégiumok (ide értve a korábban kifejtettek szerint a királyi alapító- és adományleveleket is) – minthogy kötelező magatartási szabályokat is rögzítenek – pusztán létezésükkel is utalnak a korabeli törvényhozás létére. Elfogadva azt, hogy Szent István korában a törvény nem más, mint a királynak kötelező magatartási szabályt meghatározó akaratnyilvánítása annak megjelenési formájától függetlenül, nem meglepő, hogy maguk a korabeli jogforrások a törvényhozásra vonatkozóan nem fogalmazzak meg semmilyen eljárási vagy formai követelményt. A törvényhozásra vonatkozó bizonyos utalásokat mégis találhatunk e szövegekben is.

Szent István az első törvényének előjáró beszédében lényegében a törvények általi kormányzás elvét fejt ki annak taglalásával, hogy a keresztény király – így ő maga is –

⁷⁷ CSIZMADIA – KOVÁCS – ASZTALOS: i. m. 65. p.

⁷⁸ CSIZMADIA – KOVÁCS – ASZTALOS: i. m. 129–133. pp.

⁷⁹ BÉLI: *Árpád-kori törvényeink...* 40–43. pp.

⁸⁰ BÉLI: *Magyar jogtörténet...* 25–26. pp.

az isteni törvények mellé világi törvényeket alkotva kormányozza népét.⁸¹ Az egyes rendelkezések normatív erejét és a király akaratát többnyire az „akarjuk” (*volumus*) szóalak fejezi ki, de még erőteljesebben utal a király kirázólagos jogalkotó hatalmára a 6. cikkben a „királyi hatalmunknál fogva végeztük” (*decrevimus nostra regali potentia*), a 22. cikkben a „királyi végzés szerint rendeltetik” (*secundum regale decretum statutum est*), valamint a 30. cikkben az „eme királyi végzésben rendeltetik” (*in hoc regale decretum statutum est*) szófordulat.⁸² A második törvény 7. cikkében pedig az „ily törvényt szerezni rendeltünk” (*hac lege componere decrevimus*) fordulat olvasható.⁸³

Ugyanakkor Szent István első dekrétumában több utalás is található a király tanácsára, a 14. cikkben a „tanácsunk végzése szerint” (*secundum nostri senatus decretum*), a 15. cikkben a „királyi tanács végzése szerint” (*secundum decretum regalis senatus*), a 20. cikkben a „királyi gyűlés végzése szerint” (*secundum decretum regalis concilii*), a 29. cikkben az „eme királyi gyűlésben végeztetett” (*in hoc regali concilio decretum est*), a 31. cikkben a „királyi tanáccsal egyetérve végeztetik” (*secundum regalem senatum decretum est*), míg a 35. cikkben az „eme közgyűlés döntése után” (*post diffinitionem huius communis concilii*) formában.⁸⁴ További három rendelkezésben pedig a tanácsra és a királyi akaratra egyaránt találunk utalást. Az első törvény 25. cikkében az áll: „elrendeltük előkelőink gyűlésén” (*decernimus nostrorum primatum conventu*); a 34. cikk szerint: „a tanács végzése szerint elhatároztuk” (*secundum decretum senatus statuimus*); míg a második törvény 2. cikkében az olvasható: „egyetértettünk tehát az egész tanács kérelmével” (*consensimus igitur petitioni totius senatus*).⁸⁵

A kizárólag a királyi akaratra utaló szóalakok túlsúlya mellett ez utóbbi három megjelölés is egyértelműen azt jelzi, hogy a „tanács végzése” megjelölés nem valamiféle testület általi törvényhozásra utal, a tanáccsal az uralkodó konzultálhat, meghallgathatja kéréseiket, tanácsait, de közjogi értelemben (szemben Györffy Györgynek a közös törvényhozásról szóló fejtegetésével⁸⁶) az egyetlen döntéshozó a király. Az Árpád-kori források tanúsága szerint az uralkodó mellett valóban működött egy előkelő személyekből álló, de állandó szervezet nélküli tanács, amely azonban – 1267 előtt egészen bizonyosan – nem rendelkezett semmiféle hatáskörrel a jogalkotásban.⁸⁷ A király a tanács véleményét sem kikérni, sem figyelembe venni nem volt köteles, hatalmát a tanács jelenléte közjogilag nem korlátozta.

A törvényhozó hatalomra és a királyi tanácsra több helyen utalnak az Intelmek is. Hasonlóan Szent István első dekrétumának bevezető gondolataihoz, az Intelmek előljáró beszélde is megjeleníti az isteni és világi törvények kettősségét, mint a világi hatalomban, tulajdonképpen az államban viselt méltóságokat kormányzó erőket.⁸⁸ A tanácsnak pedig – amellyel kapcsolatosan már a 3. fejezet utal arra, hogy majdan Imre herceg

⁸¹ BAK, JANOS M. – DOMONKOS, LESLIE S. – SWEENEY, JAMES ROSS (ed.): *The Laws of the Medieval Kingdom of Hungary. Volume 1. 1000-1301. Decreta Regni Mediaevalis Hungariae. Tomus I. 1000-1031.* Idyllwild, California, 1999. 1. p.

⁸² BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 3., 6–7. pp.

⁸³ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 9. p.

⁸⁴ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 4–5., 7–8. pp.

⁸⁵ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 6., 8–9. pp.

⁸⁶ GYÖRFFY: *Szent István törvényei...* 31–32. pp.

⁸⁷ DEGRÉ: i. m. 81. p.

⁸⁸ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 54. p.

(lényegében pedig a mindenkori király) vénei (főemberei) a főpapok legyenek – a teljes 7. fejezetet szenteli e mű, kimondva többek között, hogy a tanácsban főleg az idősebb, bölcsőbb, tekintélyesebb, megbecsült vének üljenek, és ha a király meg is hallgatja az ifjabbak tanácsát, azt is mindig tárja a vének elé.⁸⁹ Ugyanitt azonban a tanácsra vonatkozó megállapítások, miszerint „állít királyokat, dönt el királyi sorsokat, védelmezi a hazát, csendesíti a csatát, győzelmeket ő arat, kerget támadó hadat, behívja abarátokat, városokat ő rakat, és ő ront le ellenséges várakat”, semmiképpen sem hatáskör-megjelölések, inkább arra világítanak rá, hogy a királynak uralma fenntartásához meg kell nyernie maga mellé legerősebb alattvalóit. A 8. fejezet intéseiben pedig, hogy a herceg mindig tartsa szem előtt atyja rendelkezéseit, illetve hogy a királyi méltósághoz illendő szokásait kövesse,⁹⁰ nem az atyai nevelés mintái vagy a magánéleti vagy társasági szokások követésének igényét, hanem a király törvényeinek és hatalomgyakorlása formáinak, mintáinak továbbvitelére adott utasítást kell látnunk.

A privilégiumok közül – még ha a hitelessége esetleg meg is kérdőjelezhető – jól példázza a királyi akarat kifejezését a ravennai adománylevél szóhasználata: „királyi tekintéllyel rendeltük és szigorúan parancsoltuk” (*auctoritate regali statuimus et firmiter praecipimus*).⁹¹ A királyi akaratra utaló hasonló szóalakokat találunk a Szent István-nak tulajdonított többi privilégiumban is, de például a pécsi püspökség alapítólevele úgy fogalmaz, hogy a király a pápai követ, valamint az egyházi és világi előljárók jelenlétében rendelkezett,⁹² a pécsváradi apátság alapítólevele szerint pedig a király az ország minden előljárójának jelenlétében (és *Fejér* közlésében egyetértésükkel) erősítette meg rendelkezéseit a királyi pecséttel.⁹³

A veszprémi püspökség alapítólevelében pedig – *Fejér* György közlésében – a „királyi akaratból megengedtük, adományoztuk és ajándékoztuk” (*concedimus, donamus, atque largimur e regali nutu*) megjelölést találunk.⁹⁴ Ugyanennek a forrásnak *Karácsonyi* által pontosabbként elfogadott másik kiadásában ez a szövegrész úgy olvasható: „concedimus, donamus atque largimur et regali nutu [...]”⁹⁵, vagyis a „királyi akaratból” kitélt látszólag leválasztja a jelzett igealakokról, azonban az oklevél e mondatában további igealak később sem szerepel. Ezek alapján – egyebekben elfogadva *Karácsonyi* érveit⁹⁶ – a „regali nutu” tekintetében mégis *Fejér* közlése tűnik helyesnek.

Hogy a király – jelen esetben Szent István – törvényeit, hitelesnek látszó rendelkezéseit az uralkodó utódoknak is tiszteletben kellett tartaniuk, ezt példázza *Karácsonyi* Jánosnak Szent István egyik privilégiumával, a ravennai adománylevelével kapcsolatos megjegyzése, miszerint annak hitelességéről meggyőződve Béla ifjabb király (IV. Béla) 1233-ban⁹⁷ az ország – a kincstár – rossz anyagi helyzete ellenére is megerősíti és újra teljesi-

⁸⁹ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 57., 59–60. pp.

⁹⁰ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 60. p.

⁹¹ FEJÉR: i. m. I. 332. p.

⁹² FEJÉR: i. m. I. 291–292. pp.

⁹³ FEJÉR: i. m. I. 302. p.

⁹⁴ FEJÉR: i. m. I. 289. p.

⁹⁵ IPOLYI ARNOLD – NAGY IMRE – VÉGHÉLY DEZSŐ (kiad.): *Hazai Okmánytár. Codex Diplomaticus Patrius. Tomus VI.* Magyar T. Akadémia. Nyomatott Kocsi Sándornál. Budapest, 1876. 1. pp.

⁹⁶ KARÁCSONYI: i. m. 56–57. pp.

⁹⁷ FEJÉR: i. m. III./2. Buda, 1829. 364–365. pp.

teni ígéri az éves királyi juttatásokat.⁹⁸ De maga az oklevél is tartalmaz olyan – az Árpád-kori forrásokban egyáltalán nem példa nélküli – kitételt, hogy annak tartalmát sem maga István, sem utódai (és egyébként a kincstárnokok sem) nem fogják megsérteni.⁹⁹ Míg azonban Karácsonyi az oklevél vélelmezhető valóságát (igazából inkább a hamisság bizonyítékainak hiánya) mellett érvel, addig *Hóman* egyértelműen annak hamisságát bizonygatja, nem elvitatva azonban egyes tartalmi elemek – valamiféle királyi juttatások – tényleges létezését.¹⁰⁰

A legendákban is találunk közvetlenül Szent István törvényhozó munkásságára, valamint a királyi tanácsra történő utalásokat. Eszerint első királyunk a püspökökkel és Magyarország főembereivel együtt bocsátotta ki törvénykönyvét, amelyben „megszerkesztette minden egyes bűnnek ellenmégét” (*in quo scilicet uniuscuiusque culpe contrarium dictavit antidotum*)¹⁰¹; továbbá ugyanezekkel tanácskozva vont össze a haza védelmére egész országának fegyvereseit, amikor Konrád német császár az országra tört; de a pannonthalmi monostor alapítása (illetve a már Géza idejében letelepedett bencések kiváltságolása¹⁰²) előtt is tanácsot tartott Isten kedveltjeivel.¹⁰³ A nyugati papoknak az országába történő meghívása kapcsán pedig e forrás általánosságban is leírja, hogy a király a különféle ügyek elintézésében ezekkel tanácskozott, olykor közösen mindenekkel, olykor egyenként egyesekkel.¹⁰⁴

7. Kormányzás, igazgatás

Az újkori és jelenkori közjog-elméletben a horizontális hatalommegosztás, vagyis az államhatalmi ágak elválasztása klasszikusnak tekinthető törvényhozás–végrehajtás–igazságszolgáltatás hármasságának¹⁰⁵ következő eleme a végrehajtó hatalom működése, a kormányzás, (köz)igazgatás, amelynek fontos eszköze a törvénynél alacsonyabb szintű, a törvények által kötött, de a címzettek széles körére kiterjedő, általános jellegű jogszabályok, rendeletek alkotása.

Szent István korában a mai értelemben vett közigazgatásról, különösen annak szolgáltató oldaláról nem beszélhetünk, azonban természetesen már ekkor is léteznie kellett olyan intézményeknek, tisztségviselőknek, akik elláttak bizonyos igazgatási feladatokat, ezáltal gyakorlati érvényt szereztek a törvények rendelkezéseinek, a király akaratának. A korabeli jogforrások alapján nyilvánvalóan és legfontosabb elemként ilyen volt a vármege és az ispán,¹⁰⁶ de a világi igazgatás szervei az egyházi igazgatással is szoros kapcsolatban működtek.¹⁰⁷ Erre az összefonódására példa Szent István első törvénye 9. cikké-

⁹⁸ KARÁCSONYI: i. m. 23–24. pp.

⁹⁹ FEJÉR: i. m. I. 332. p.

¹⁰⁰ HÓMAN BÁLINT: *Magyar pénztörténet 1000–1325*. Magyar Tudományos Akadémia. Budapest, 1916. 87–88. pp.

¹⁰¹ ENDLICHER, STAPHANUS LADISLAUS (ed.): *Rerum Hungaricarum Monumenta Arpadiana*. Scheitlin & Zollikofer. Sangalli, 1849. 173. p.

¹⁰² BÓNIS: *István király...* 128. p.

¹⁰³ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 37–38., 40., 44. p.

¹⁰⁴ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 38. p.

¹⁰⁵ PETRÉTEI: i. m. 164–165. pp.

¹⁰⁶ PAULER: i. m. 57–58. pp.

¹⁰⁷ HÓMAN: *Szent István...* 208–209. pp.

nek rendelkezése, miszerint a falusi előljárók a papok és az ispánok utasításai szerint parancsolják meg a vasárnaponkénti templomba járást a maguk illetékességében.¹⁰⁸

A végrehajtás központi irányítása pedig természetesen a monarcha kezében összpontosult, teljes körű intézkedési lehetősége volt a kormányzatban, igazgatásban.¹⁰⁹ A törvényalkotástól elkülöníthető rendeletalkotó királyi gyakorlat azonban nem létezett, ennek oka a személyes királyság korára nézve nyilvánvalónak hat. Önmagában a belső jogforrás, a jogalkotó személyének azonossága nem zárna ki azt, hogy a király törvényhozó és rendeletalkotó tevékenységet is folytasson, amennyiben például eltérő eljárásban, különböző absztrakciós szinten teszi ezt, és a törvények általános kereteket, korlátokat szabnak a rendeletek tartalmának. A személyes királyság idején azonban a király akaratának megjelenési formájától függetlenül törvény, mindenkor és mindenre nézve teljes kötelező erővel bír. Ezért a király fogalmilag nem alkothat a törvénytől alacsonyabb szintű, a törvényeknek alárendelt jogszabályt. A királyi rendeletek vagy pátensek alkotása, amely jogforrások már ténylegesen a törvények végrehajtásának szabályozására szolgáltak, csak a XVII. század végén vált gyakorlattá.¹¹⁰

A fentiek fényében Szent István első törvénye előljáró beszédének a törvények általi kormányzásra vonatkozó fejtegetése¹¹¹ – bár Szent Istvánban a törvény és az alacsonyabb szintű végrehajtási rendelet gondolata nyilvánvalóan fel sem merült – valójában is azt jelenti, hogy az igazgatás központi, királyi döntései lényegében a törvény formájával és erejével azonosak, vagyis formálisan a központi igazgatás nem is különbözik a törvényhozástól.

A kormányzásra-igazgatásra vonatkozó pontosabb leírást nem tartalmaznak az Intelmek sem, ugyanakkor két helyen is az igazgatásban szerepet játszó tiszviselőkre, illetve bizonyos igazgatási egységekre történő utalást vélhetünk felfedezni. Először, amint arról a törvényhozás kapcsán már szó volt, az előljáró beszéd megnevez bizonyos, a világi hatalomban működő, tulajdonképpen az államokban általában meglévő, az isteni és világi törvények által kormányzott méltóságokat (*regna, consulatus, ducatus, comitatus, pontificatus, ceterasque dignitates*).¹¹² E felsorolás fordítása a magyar nyelvű kiadásában: királyságok, konzulságok, hercegségek, ispánságok, főpapságok és más méltóságok;¹¹³ ha azonban figyelembe vesszük a korabeli hazai közjogi-hatalmi berendezkedés azonosítható elemeit, akkor inkább az alábbi fogalmakat használhatjuk: királyság, tanácsnokság, hercegség (vagy vezérség), ispánság (vagy megye), főpapság és egyéb méltóságok. Másodszor pedig a negyedik fejezet tesz említést a főemberekről, ispánokról és vitézekről, akiknek hűsége, erőssége, serénysége, szívessége és bizalma a királyságnak negyedik ékessége; akik az ország védőfalai, a gyöngék oltalmazói, az ellenségek elpusztítói és a határok gyarapítói; és akiknek feladata és méltósága, hogy katonáskodjanak, és nem pedig szolgáljanak.¹¹⁴

¹⁰⁸ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 3. p.

¹⁰⁹ MEZEY BARNA (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. 5., átdolgozott kiadás. Osiris Tankönyvek. Osiris Kiadó. Budapest, 2003. 95. p.

¹¹⁰ BÉLI: *Magyar jogtörténet*... 27. p.

¹¹¹ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 1. p.

¹¹² ENDLICHER: i. m. 299. p.

¹¹³ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 54. p.

¹¹⁴ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 57. p.

A legendák szövegében pedig az igazgatási – közelebbről a katonai igazgatási – struktúrára vonatkozó utalás található a királyhoz érkező besenyők elleni támadásról szóló történetben, amikor a forrás elmondja, hogy az elkövetők valamely szolgák voltak, akik egy hadnagy (vagy a latin szövegben szereplő *tribunus* szó alapján helyesebben: tiszt vagy előljáró) alatt katonáskodtak.¹¹⁵

8. Bíráskodás

A horizontális hatalommegosztás harmadik pillére az igazságszolgáltatás, a bíráskodás. A személyes királyság korában a legfőbb bírói hatalom természetesen a monarchiáé, aki mindenféle ügyben ítélt,¹¹⁶ továbbá minden más bíró ítélkező hatalma a bírói feladatot is hordozó tisztség adományozása vagy – mint a kiváltságolt települések választott előljárói esetében – jóváhagyás, elismerés révén a király akaratára és hatalmára vezethető vissza.

Első királyunk két dekrétuma közül a másodikban találhatunk rövid utalást a király bíráskodására, amikor a 9. cikk az ispán ítéletével szemben rosszhiszeműen, az ispánt hamis (igazságtalan) bírónak láttatva a királyhoz folyamodó vitéz büntetéséről rendelkezik.¹¹⁷ E törvényhelyből következtethetünk arra, hogy az ispán valóban hamis (igazságtalan) bírói döntésével szemben egyébként a királyhoz lehetett folyamodni.

Szent István első törvénye a királyi bíráskodásról csupán egy helyen tesz említést, a bíráskodásra vonatkozó szabályok többsége az egyházi bíráskodáshoz kapcsolódik. A 2. cikk kimondja, hogy az egyház ügyeinek igazgatása a püspökök hatalmába tartozik, amely körben és a kereszténység megtartásában a világiak is engedelmességgel tartoznak nekik, majd azt rögzíti, hogy az ispánok és bírák legyenek az egyház előljáróival egyetértők az igazságtételben is.¹¹⁸ E szabály tehát – nyilván az ugyanebben a cikkben kiemelt (egyházi és árvaügyi) körben – az egyháziak bírói hatalmának primátusát fejezi ki. A 12. cikk szól a haldoklóhoz papot hívni elmulasztó rokonoknak a pap általi büjtölésre kötelezéséről, a 33. cikk pedig a boszorkányságon találtaknak a pap által büjtölésre kötelezéséről és okításáról, másodízben pedig ismételt büjtöltetéséről és megbélyegzéséről.¹¹⁹ Az utóbbi helyen azonban azt is elrendeli a király, hogy a harmadszor is boszorkányságon ért személyt a bírónak kell átadni,¹²⁰ amely „bíró” (*iudex*) megjelölés már a világi bírókra utal.

A király bírói hatalma közvetlenül a 13. cikkben jelenik meg, miszerint „ha valaki [...] amaz (ti. a keresztény vallás megtartása) ellen követne el valamit [...] a püspök ítélje; ha pedig ellenkezéstől késztetve a reá mértet kiállani nem akarná, ismét azzal az ítélettel sújtsák, egészen a hetedik ízig”; majd e szabályokat követően jegyzi meg a törvény, hogy a teljességgel makacs – a törvény értelméből következően tehát a nyol-

¹¹⁵ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 46. p.

¹¹⁶ DEGRÉ: i. m. 112. p.

¹¹⁷ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 10. p.

¹¹⁸ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 3. p.

¹¹⁹ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 4., 7–8. pp.

¹²⁰ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 8. p.

cadszor is vétő – engedetleneket a királynak, mint a kereszténység védelmezőjének ítéletére kell bocsátani (*regali iudicio, scilicet defensori christianitatis, tradatur*).¹²¹

Igaz, hogy a Szent István korabeli jogforrásokból közvetlenül meglehetősen keveset tudunk meg a bíróként eljáró személyekről és ezek pontos ügyköreiről, az mégis bizonyos, hogy a király, aki ugyan az ország legfőbb bírója és minden bírói hatalom eredője, nyilván nem járhatott el maga minden egyes vitás ügyben. Ugyanakkor közjogi szempontból aligha korlátozhatta volna bárki vagy bármi abban, hogy bármely konkrét ügyben, ha kíván, maga járjon el. Éppen ezért egyszerre elvi és gyakorlati jelentőségű is az Intelmek 5. fejezetében megfogalmazott elv, hogy a király lehetőleg csak a méltóságához illő nagyobb ügyekben (így például főbenjáró ügyekben) ítéljen maga, a kisebb (aláválók) ügyeket hagyja meg a bírónak, akik pedig a törvények szerint járjanak el.¹²²

A királyi bíráskodásra a legendák két történet kapcsán utalnak. Az első eset szerint hatvan férfi a besenyők közül a királyhoz akart jönni, azonban valamely szolgák azok elébe menve karddal levágták és kifosztották őket, mire a király elrendelte, hogy meghatározott napon állítsák a színe elé valamennyi elkövetőt. Miután ott elnyerték ítéletüket, valamennyit elvezették, és az ország minden táján az utak mentén kettesével felakasztva elvesztették.¹²³ A második eset arról számol be, hogy amikor az idősödő király betegeskedett, udvarának négy legfőbb nemese összeeskövést szőtt ellene, és egyikük megpróbálta álmában meggyilkolni őt egy karddal. Miután a merénylet – a legenda szerint égi közreműködésre – megghiúsult, a király „a bocsánatért esdeklőt el nem kergette, gonosz-tettét gondtalanul elejtette; végül a király parancsára felkutatott gyilkosokat elővezették, s ő fejükre törvényt mondva, méltó ítélettel sújtotta őket”.¹²⁴ Ez utóbbi történetben egyrészt a hűtlenségi deliktumok egyik formáját – a király életére törést – és a hűtlenségi büntetést, másrészt a király nyilvánvalóan létező kegyelmezési jogkörét ismerhetjük fel.

9. *A fiscalia regum elemei*

A Szent István korabeli források, különösen a kétdekrétum királyi jogra vonatkozó rendelkezései között jelentős számban találunk az úgynevezett vagyoni érdekű előjogok, a *fiscalia regum* körébe tartozó elemeket. A *ius regium* Párniczky-féle tágabb fogalmából ezek azok az elemek, amelyek a király közjogi hatalmát elsősorban gazdasági előny biztosításával alapozzák meg.¹²⁵ Mai fogalmi rendszerünkben pedig ezek – még ha a *fiscalia* kifejezésből esetleg máshogy is gondolnánk – a fiskális- és a monetáris politika főbb eszközeit is jelentik.

Napjaink mechanizmusaitól eltérően azonban az Árpád-korban sem költségvetési-zárszámadási rendszerről, sem elkülönült államháztartási alrendszerekről nem beszélhetünk. A személyes királyság korában a király magánvagyonra és az államvagyonra még nem különült el egymástól, azok közös kezelés alatt álltak, a gazdálkodás kereteit pedig a ténylegesen rendelkezésre álló források mértéke és a monarcha belátása szabta meg; a

¹²¹ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 4. p.

¹²² CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 58. p.

¹²³ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 45–46. pp.

¹²⁴ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 48. p.

¹²⁵ PÁRNICZKY: i. m. 7. p.

király tulajdonaként kezelhette az országot, mivel közjogi hatalma teljesen összefolyt birtokai feletti magánjogi uralmával.¹²⁶ Más megfogalmazásban, a személyes királyság korában a közpénztár és közteher fogalmak még ismeretlenek, a közjövödelmek a király kincstárába folynak be.¹²⁷

Bár a monetáris politika jelentősége sem elhanyagolható – az annak központi elemét képező pénzverés kapcsán *Hóman* például egyenesen úgy fogalmaz, hogy „önálló pénzverés nélkül a XI. századi Európa nem tudott szuverén keresztény uralkodót elképzelni”¹²⁸ –, mégis azt mondhatjuk, hogy elsődlegesen és túlnyomórészt a fiskális politika képezi a király közjogi hatalmának materiális alapját. Az Árpád-kori fiskális politikában pedig két jellegadó elem, ha úgy tetszik, két gazdasági modell párhuzamos létezését, és az idő előrehaladtával ezek arányainak eltolódását figyelhetjük meg, ezek: a királyi birtokok gazdasági erején alapuló gazdaság, illetve a királyi előjogon szedett, regálé-jellegű jövödelmeken alapuló gazdaság.

A szemléletváltást (vagy annak leglátványosabb kísérletét) leginkább II. András uralkodásához köthetjük, az ő gazdaságpolitikájának problémáját foglalja úgy össze *Kristó*, hogy András a királyi birtokrendszeren alapuló jövödelmek helyett a királyi jogon szedett regálék rendszerére kívánt áttérni, erre azonban az ország gazdasága még nem volt alkalmas.¹²⁹ Szent István korában azonban még egyértelműen a királyi birtokok és azok hasznai – a király patrimoniuma – töltötték be a legfontosabb szerepet a királyi hatalom gazdasági megalapozásában.¹³⁰

Az Árpád-kori királyi hatalomgyakorlásban a birtok gazdasági alapot nyújtó szerepe többféleképpen – aktív és passzív formában – jelenik meg. Az aktív formák tulajdonképpen a birtokhoz kapcsolódó előjogoknak, jogintézményeknek (amelyeket a korona birtokjoga néven szoktak összefoglalni) input – gazdaságilag bevételi – és output – gazdaságilag kiadási – oldalát képezik. A passzív forma pedig a királynak a királyi birtokokból és azok hasznaiból való tényleges és közvetlen részesülését jelenti. Ahogy *Kubinyi* András megállapítja, e királyi birtokok összessége, azok hasznai és a királynak szolgáló népek biztosítják a királyi (utazó) udvartarás ellátását.¹³¹ Ez utóbbi esetben tehát a birtok lényege annak állagában jelenik meg.

A *ius regium elemei* közül a korona birtokjogának bevételi oldalán találjuk az urafo-gyott (ehelyütt értsd: örökös nélkül maradt) jószágnak a királyra háramlását, valamint a király személye, az ő vagy a korona közjogi méltósága ellen elkövetett hűtlenségi delik-tumok miatti jószágvesztést vagy – általam helyesebbnek tartott szóval – vagyonkobzást (*confiscatio*). A korona birtokjogának kiadási oldalán pedig a királyi birtokadományozás szabályai állnak. A birtokadományozás – *Béli* Gábor szavaival – a királynak és a szent koronának, illetve valamely úrnak hű szolgálatot teljesítők jutalmazása, kárpótlása, pon-tosabban szolgáltatásai viszonzása, illetve a jövőbeni hívebb szolgálatteljesítésre való ösztönzése végett a király és a nádor, illetve valamely magános (úr) által történő ingat-

¹²⁶ DEGRÉ: i. m. 74. p.

¹²⁷ BÓNIS GYÖRGY: *Hűbériség és rendiség a középkori magyar jogban*. Millenniumi Magyar történelem – Historikusok. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 82. p.

¹²⁸ HÓMAN: *Magyar pénztörténet...* 170. p.

¹²⁹ KRISTÓ GYULA: *Az Aranybullák évszázada*. Magyar História. Gondolt Kiadó, Budapest, 1976. 54–57. pp.

¹³⁰ MEZEY: i. m. 49. p.

¹³¹ KUBINYI ANDRÁS: *A királyi vár és lakói a középkorban*. In: História XXIV/9–10., 2002. 14. p.

lan-tulajdonátruházás.¹³² E fogalomból a korona birtokjoga tekintetében nyilván a királyi adomány lesz érdekes. Ebben az esetben a birtok lényege – a királyi jog szempontjából – nem annyira annak állaga, mint inkább az általa (és hasznáiban) hordozott érték.

A királyi birtokok, azok hasznai az uralkodó számára tehát közvetlen gazdasági előnyt biztosítanak, míg a korona birtokjogának bevételi és kiadási oldala körforgásszerű folyamatban működik, aminek során a két oldal közötti arányeltolódások következtében változik a királyi kézen lévő birtokok mennyisége. Az Árpád-korban a király maga dönt a rá háramlott vagy hűtlenség miatt elvont birtok sorsáról, későbbi adományozásáról, az ő akaratán múlik, hogy a birtok állagát vagy értékét használja-e ki. A birtokadóományozás pedig oly módon jelenti a birtok állaga helyett értékének kihasználását, hogy az adományozás egyfelől a már teljesített hű szolgálat jutalmazására (ellenszolgáltatásra), másfelől a majdani vagy további hű szolgálatra történő ösztönzésre irányul, tehát nem pusztán ajándék.

A királyi birtokok tényleges haszna és a korona birtokjogának elemei mellett azonban már Szent István korában megjelennek további fiskális jellegű királyi-kincstári (állami) bevételek – és az ezekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések –, mint a kezdetleges adójellegű bevételek és a vagyonkobzástól különböző, bírságos jellegű vagyoni büntetésekből a királyt illető részek.

Első királyunk dekrétumainak a *fiscalia regum* elemeit érintő szabályai közül kiemelkedő jelentőségűek Szent István első dekrétumának 6. és 7. cikkei, mivel ezek a korabeli gazdasági-birtokossági rend sarokpontjait határozzák meg. A 6. cikk – a normaszöveg eltérő kitételei hiányában elvileg mindenkinek, aki jogképessége alapján saját javakkal bírhat, és mindenféle eredetű (öröklött vagy szerzett) jószágra – a saját javak fölötti szabad rendelkezés jogát biztosítja.¹³³ Részben e forráshely alapozza meg azt a megállapítást, miszerint első királyunk világi intézkedései közül talán legjelentősebb volt a magánbirtokosság intézményesítése.¹³⁴

A 6. cikkben engedett szabad magánbirtokossággal állítja szembe a 7. cikk – kifejezetten visszautalva a szabad birtokosság engedelmére – a királyi javak (vitézek, szolgák és minden más) sértetlenségének követelményét.¹³⁵ Ugyan a személyes királyság korában a király tulajdonaként kezelhette az országot, mivel közjogi hatalma teljesen összefolyt birtokai feletti magánjogi uralmával, vagyis a király magánvagyonára és az államvagyonra még nem különült el egymástól,¹³⁶ vagy más megfogalmazásban, a közpénztár és közteher fogalmak még ismeretlenek, a közjövedelmek a király kincstárába folynak be,¹³⁷ mégis, e rendelkezések alapján Szent István egyértelműen megkülönbözteti saját (egyszerre „állami” és magán-) javait mindenki más javaitól.

A 6. cikk utolsó gondolatából, miszerint a saját javakról történt rendelkezést a rendelkező halála után sem ronthatja le senki,¹³⁸ nem egyszerűen az örökhagyó életében tett rendelkezések fennmaradása, hanem egyenesen a halál esetére történő rendelkezés sza-

¹³² BÉLI: *Magyar jogtörténet...* 75. p.

¹³³ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 3. p.

¹³⁴ PAULER: i. m. 73. p., SZEKFÜ: i. m. 36. p.

¹³⁵ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 3. p.

¹³⁶ DEGRÉ: i. m. 74. p.

¹³⁷ BÓNIS: *Hűbériség és rendiség...* 82. p.

¹³⁸ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 3. p.

badsága is kiolvasható. Ez a gondolat már továbbmutat Szent István második dekrétumának 2. cikkére. E 2. cikk megerősíti az első dekrétum 6. cikkének a saját javak szabad bírására vonatkozó rendelkezését, kifejezetten utalva immár az adományos birtokokra is (kivéve azonban a viselt tisztséghez kapcsolódó javakat), majd ugyanezt az uralmat biztosítja az örökhagyó fiainak.¹³⁹

Az öröklési szabályok mentén említést érdemel még Szent István első dekrétumának 26. cikke, amely az özvegyi jogokat tárgyalva tér ki arra, hogy a gyermektelen özvegy holtig tartó haszonélvezetének megszűnésével a korábban elhunyt férj javai visszaszállnak annak rokonaira, de ha ilyenek nem lennének, akkor a király lesz az örökös.¹⁴⁰ Megjegyezhető, hogy e rendelkezés kapcsán a király birtokszerzésének ténylegesen öröklési (*caducitas*) vagy dologi (*devolutio*) jellege közötti vitára még nincs ok, mivel a Szent István korabeli források alapján úgy látszik, első királyunknál az adománybirtok jogi sorsa (öröklése) még nem válik el az egyéb javaktól. A király tehát valójában öröklő az urafogyott birtokot (*caducitas*), de szükségképpen örökösként, e jogcíme pedig az ésszerűség mellett aligha fakadhat másból, mint a királyi hatalom méltóságából, végső soron tehát a királyi jogból.

A szabad és sértetlen birtoklás joga alóli kivételként jelenik meg első királyunk második dekrétumának 2. cikkében a korona birtokjoga bevételi oldalának másik fontos eleme, a vagyonszétvétele (*confiscatio*). Ennek lényege szerint a birtokos javaitól csupán három esetben – ha a király halálára összeesküszik, országárulást követ el vagy idegen földre szökik – fosztható meg, és azok (az első két esetben a bűnös fővesztése mellett) a királyra szállnak.¹⁴¹ Ehelyütt tehát – bár a dekrétum nem tartalmazza e kifejezést – a hűtlenség három klasszikus esetkörének és a hűtlenségi büntetésnek a meghatározását olvashatjuk.

Ugyancsak közbűncselekménynek, de a hűtlenségnél enyhébb megítélésének tekintendők a második dekrétum 19. és 21. cikkeiben leírtak. Előbbi szerint aki a király vagy az ország ellen pártoskodik, nem lelhet menedékre a templomban; aki a király tisztelete vagy méltósága ellen összeesküszik, arra bujtogat vagy azzal egyetért, ugyancsak, aki ezeket elhallgatja, egyházi kiközösítés alá esik; utóbbi alapján pedig a király rágalmozója (aki ispánnak vagy más hívő embernek ravaszul azt állítja, hogy hallotta annak vesztére szólni a királyt) halállal büntetendő.¹⁴²

A korona birtokjogához tartozó bevételeken túl a dekrétumok több olyan esetet is megjelölnek, amikor valamely deliktum vagyoni büntetésének tárgya részben a királyt illeti. Ilyen fiskális jellegű rendelkezést tartalmaz Szent István első törvényének 14. cikke, amely szerint a szándékos (és a további rendelkezésekből kikövetkeztethetően szabad ember sérelmére elkövetett) emberölés elkövetője börtönytetés mellett százötven aranypénzzel bünhődik, amelyből ötven a királyi kincstárat (ugyancsak ötven a sértett rokonait, tíz a bíróságot) illeti.¹⁴³ A szándékos emberölés tehát mint magándeliktum részben jóvátételi-, részben azonban, súlyánál fogva bírságos jellegű vagyoni büntetést vont maga után.

¹³⁹ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 9. p.

¹⁴⁰ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 6. p.

¹⁴¹ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 9. p.

¹⁴² BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 11. p.

¹⁴³ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 4. p.

Hasonló logika mentén első királyunk első törvényének 21. cikke alapján a más szolgájának gondatlan elszabadítója, ha előkelő rendű, ötven, ha pedig szegény és alacsonyabb rendű, tizenkét tinóval köteles megváltani tettét, amely váltságból negyven, illetve tíz tinó a királyt illeti (a fennmaradó rész a szolga urát, vagyis a sértettet); ugyanerről az esetről azonban Szent István második dekrétumának 5. cikke már úgy rendelkezik, hogy az elszabadított rabszolgák után fejenként fizetendő váltság harmada illeti a szolgák urát (a sértettet), kétharmad rész pedig a királyt, aki a maga részéből egy harmadot az ispánnak (véltetően mint az ügyben eljáró bírónak) ad.¹⁴⁴

Az előbbiekkal némiképp összefügghet az első törvény 22. cikke, amelynek lényege szerint, ha az ispánok vagy a vitézek valamelyike szabad embert szolgaságba kényszerítene, váltságot kell fizetnie a saját vagyonából, amely váltság a király és az ispánok között oszlik meg.¹⁴⁵ A megosztás arányára a latin szövegben az „*ut cetera*” kifejezés utal, amit úgy fordíthatnánk: „mint egyébként”. Ezzel szemben a dekrétum angol nyelvű kiadásában az „*as in the other decree above*” (mint a másik, fentebbi rendelkezésben) fordítás szerepel, ami látszólag a 21. cikkre utal. Csakhogy a 21. cikk nem szól az ispánok jussáról, erre csak a második dekrétum hasonló tárgyú rendelkezése tér ki. Ha pedig a második dekrétum 5. cikke alapján azt feltételeznénk, hogy az ispánokat egyharmad, a királyt kétharmad rész illette, úgy a szolgaságba kényszerített sértett váltságára utaló adat hiányzik a normaszövegből.

Szent István második dekrétumának 8. cikke kimondja, hogy ha valamely ispán a király részét elcsalja, azt adja vissza, és kétszeresével kárpótoljon.¹⁴⁶ Sem e rendelkezésből, sem a második dekrétum ezt megelőző vagy ezt követő cikkeiből nem derül ki egyértelműen, hogy itt a királyt illető adójellegű szolgáltatások, a bírságos bevételek, a ténylegesen királyi uralom alatt lévő javak, esetleg több vagy valamennyi típus elcsalásának következményeire utal-e a törvény. Érdekesség ugyanakkor, hogy Szent István első dekrétumának 7. cikke szól a király javainak sértetlenségéről, ott azonban a normaszöveg semmilyen jogkövetkezményt nem helyez kilátásba ennek megsértőivel szemben.

E látszólagos ellentmondás és logikai hiátus okán ehelyütt érdemes ismét rámutatni arra, hogy a Szent István korabeli jog döntően szokásjogi jellegű, és a király által alkotott törvénynek sem kötelező kelléke az írásbeliség, ezért a dekrétumokban leírt jogszabályok mellett nyilvánvalóan jóval nagyobb számban léteztek kötelező magatartási szabályok, amelyek a maguk korában a szükséges körben és mértékig egyaránt ismertek lehettek, ezért adott esetben ezekre is hivatkozhattak az írott szabályok. Továbbá az az eshetőség sem hagyható figyelmen kívül, hogy a dekrétumok fennmaradt szövege esetleg hiányos, illetve az is előfordulhat, hogy a Szent István uralkodása alatt, de azon belül különböző korszakokban hozott rendelkezések a későbbi kódex-szerkesztések során valamelyest összekeveredtek.

A Szent István korabeli privilégiumok közül a gazdasági jellegű juttatások, adományok legrészletesebb felsorolása a pécsvárad apátság alapítólevelében olvasható, ilyenek például a nagyszámú szolgálónép falvaikkal, a monostor védelmére rendelt fegyveres szabadok, egyházi ruhák és más kellékek, a monostor területéről beszedett szabadok dénárjainak harmada és egyes falvakban fizetett tized, továbbá a vásártartás és halasta-

¹⁴⁴ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 5., 9. p.

¹⁴⁵ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 6. p.

¹⁴⁶ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 10. p.

vak kialakításának joga.¹⁴⁷ A ravennai adománylevél pedig a király kincstárából ígér évi huszonöt tiszta ezüst márkát (*viginti quinque marchas puri argenti, de camera nostra*) a ravennai monostornak,¹⁴⁸ Hóman azonban – egyebek mellett – leginkább éppen a márka és a kincstár eme szóalakjának (*camera*, illetve az ebből képzett *camerarius*) használata miatt látja évszázadokkal későbbi koholmánynak az oklevelet.¹⁴⁹

A pannonhalmi kiváltság rögzíti egyebek mellett, hogy a király a somogyi népek által fizetendő, eredetileg az illetékes püspököt illető tizedet átengedi a monostornak, ugyanakkor arra is kitér, hogy emiatt a király a püspököt egy udvarházzal kárpótolja.¹⁵⁰ E forrás kapcsán Karácsonyi megjegyzi, hogy az nem tartalmazza az alapításkor szokásos – így például a pécsváradi alapítólevélben is olvasható –, a monostor eltartására szolgáló természetbeni adományok sorát, ezért arra egy korábbi, jelenleg nem ismert oklevélben (vagy akár oklevél nélkül) kerülhetett sor, e kiváltság csupán további juttatásokat biztosított az alapításkoriak mellett.¹⁵¹

A kincstár bevételi oldalához vonható rendelkezések körében pedig a pécsi püspökség alapítólevele szerint aki megsérti az püspökségnek az oklevélben leírt határait, az – egyházi átok mellett – száz font tiszta arany büntetéssel lakol, amelynek fele a püspökséget, fele a király kincstárát illeti.¹⁵² Ugyanezt a büntetést rendeli a pannonhalmi kiváltság és a pécsváradi alapítólevél is a monostor, illetve az apátság ügyeibe jogtalanul beavatkozókra azzal, hogy a vagyoni büntetés fele a kincstárát, fele pedig a monostort, illetve az apátságot illeti.¹⁵³ A veszprémi püspökség esetében pedig – hasonló megosztással – nyolcezer font arany a büntetés, a háromszáztizennyolc atyának átka mellett.¹⁵⁴

A *fiscalia regum* elemei felfedezhetők Szent István legendáiban is. A veszprémi győzelem (Koppány legyőzése) kapcsán például leírja e forrás, hogy a király a legyőzöttek megszerzett birtokait nem tartotta meg magának (a kincstárnak), hanem azokról – mind a földekről, mind a falvakról – bölcsen rendelkezett, vélhetően tehát eladományozta azokat. Ennek példaként áll a szövegben a pannonhalmi monostor alapítása (kiváltságolása¹⁵⁵), birtokokkal, javadalmakkal és minden szükséges egyébvel történő gazdagítása, valamint a legyőzöttekre kirótt tized átengedése a monostor számára.¹⁵⁶ Később emítést tesz a forrás arról is, hogy a király bizonyos Günther nevű szerzetes intésére alapította és gazdagította adományokkal a béli (bakonybéli) apátságot, de ugyancsak itt olvashatunk arról, hogy több alkalommal is eme Günther keze alá helyezték a király kincseskamráját, vagyis a *fiscus* igazgatását.¹⁵⁷ Végül, itt is megemlíthető a királyi bíráskodás kapcsán említett, István elleni merénylet-kísérlet, amelynek – ke-

¹⁴⁷ FEJÉR: i. m. I. 297–302. pp.

¹⁴⁸ FEJÉR: i. m. I. 332. p.

¹⁴⁹ HÓMAN: *Magyar pénztörténet...* 87–88. p.

¹⁵⁰ FEJÉR: i. m. I. 281. p.

¹⁵¹ KARÁCSONYI: i. m. 101–102. pp.

¹⁵² FEJÉR: i. m. I. 292. p.

¹⁵³ FEJÉR: i. m. I. 282., 302. p.

¹⁵⁴ FEJÉR: i. m. I. 290. p.

¹⁵⁵ BÓNIS: *István király...* 128. p.

¹⁵⁶ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 37–38. pp.

¹⁵⁷ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 43–44. pp.

gyelmet nem nyert – elkövetői a hűtlenségi büntetés (fő- és jószágvesztés) keretében minden bizonnyal el kellett hogy szenvedjék vagyonuk elvesztését a király javára.¹⁵⁸

10. Az egyház igazgatása

Az előbbi fejezetekben írtakból is kitűnik, hogy valamennyi vizsgált forrást áthatja a keresztény király(ság) képe, a kialakulóban lévő államnak és a keresztény egyháznak első királyunk egyházszervezői voltából és hatalmának (a pápaság útján is közvetített isteni) legitimitációjából eredő különös viszonya. Rögtön az első dekrétum előjáró beszéde kifejti, hogy a királyi méltóság munkásságát a keresztény hit éltető ereje táplálja, a király pedig Isten akaratából – másképpen fordítva: Isten akarata szerint – (*dei nutu*) kormányozza országát, az isteni törvények mellé világi törvényeket állítva.¹⁵⁹

Szent István első törvényének 1. cikke deklarálja hogy az egyházi javak a király oltalma alatt állnak, ugyancsak az egyház királytól kapott adományainak sértetlenségét, még hozzá egyházi kirekesztés terhe mellett és – ahogy az „akárki (légyen)” (*quisquis*) szóalakból következik – bármilyen rendű és állású elkövetővel szemben. Míg a király oltalmazza és gyarapítja az egyház javait, addig – első törvényének 2. cikkében – az az egyház igazgatását a püspökökre, az egyházi ügyekben történő bíraskodást – ahogy arról a bíraskodás körében szó esett – az egyházi előjárókra utalja.¹⁶⁰ Az egyházi bíraskodás konkrét esetköre jelenik meg az előbbieken már idézett 13. cikkben azzal, hogy a keresztény vallás megtartásának megsértőit hetedik ízig a püspök, azt követően a király mint a kereszténység védelmezője ítéli;¹⁶¹ a kereszténység megtartásához kapcsolódóan pedig a 9-12. cikkek tartalmaznak bizonyos, a vallásgyakorlással – a vasárnaponkénti templomba járással, a bűntökö megtartásával és a haldoklók bűnbocsánatával – kapcsolatos kötelezettségeket és ezek elmulasztásának büntetéseit, a templomba járás kikényszerítése körében utalva az ispánok és a falusi előjárók közreműködési kötelezettségére is.¹⁶²

Szent István második dekrétumából az egyházak igazgatásához kapcsolódik a templomok építését és ezek ellátására szolgáló bizonyos javak szolgáltatását előíró 1. cikk, amelyet kiegészít annak deklarálása, hogy a templom számára a különféle kelmékről a király gondoskodik; valamint megemlíthető a tized fizetéséről és eltagadásának vagy eltulajdonításának büntetéséről szóló 20. cikk.¹⁶³ Bár a tized nem a királyt (kincstárat) illette, mégis kijelenthető, hogy a tizedre vonatkozó rendelkezésekkel első királyunk meghatározott uralkodói- és közcél érdekében, az állami működés szempontjából is kiemelekedő jelentőségű intézmény – az egyház – működésének biztosítására, kötelező jogi normában, részben egyszeri, részben rendszeres, általános, kötelező és kikényszeríthető fizetési-szolgáltatási kötelezettséget rótt alattvalóira. A tized tekintetében tehát – mivel az közvetlenül az egyházat illeti – hiányzik a valódi redistribúciós jelleg, azonban

¹⁵⁸ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 48. p.

¹⁵⁹ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 1. p.

¹⁶⁰ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 3. p.

¹⁶¹ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 4. p.

¹⁶² BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 3–4. pp.

¹⁶³ BAK – DOMONKOS – SWEENEY: i. m. 9., 11. p.

ez a megoldás érdemben alig különbözik attól, mint ha a király saját (kincstári) bevételként határozta volna meg a tizedet, majd azt (is) felhasználva maga gondoskodott volna az egyház működésének anyagi fedezetéről. Ilyen értelemben tehát a tized szabályozásában méltán láthatjuk az egyik legkorábbi adó-jellegű közteher megállapítását.

A Szent Istvánnak tulajdonított – részben vitatott hitelességű¹⁶⁴ – privilégiumok kivétel nélkül az egyházszervezéshez kapcsolódnak, fő tárgyak püspökség, apátság vagy monostor alapítása, illetve ezeknek juttatott királyi adomány (ezekről részletesebben a *fiscalia regum* elemzésénél szólók). Részben adomány-, részben azonban egyházi igazgatási jellegű rendelkezés, amikor a pécsváradi apátság alapítólevelében a király az apátságnak adományoz egyebek mellett két kápolnát is, amelyek papjait a továbbiakban a pécsváradi apát nevezheti ki.¹⁶⁵ Igazgatási jellegű szabályok az alapítólevelekben szinte kivétel nélkül megjelenő ama rendelkezések is, amelyekben a király az egyes egyházi eljárások és világi tisztségek megjelölésével parancsolja meg azt, hogy a püspökség, apátság vagy monostor ügyeibe senki illetéktelen be ne avatkozzon (és ennek megsértése miatt rendszerint szankciót is kilátásba helyez).¹⁶⁶

Amint arról korábban szó esett, az Intelmek tartalmára erősen rányomhatta bélyegét leírójának egyházi elkötelezettsége. A keresztény király eszmei képe áthatja az egész művet, de a tíz fejezetéből is négy – a keresztény hit megtartásáról szóló első, az egyházi rend beszbent tartásáról szóló második, a főpapok tiszteletéről szóló harmadik és az imádság megtartásáról szóló kilencedik fejezet – közvetlenül is a kereszténység és az egyház megtartásához, erősítéséhez, gyarapításához és hatalmához kapcsolódik. Az előjáró beszéd kifejezi a királyi hatalom istentől eredeztetését és az isteni törvények felsőbbbségét, valamint azt is előrevetíti, hogy – Szent István szándéka szerint – majdan Imre is Isten kegyelméből fog uralkodni; a második fejezet, hasonlóan a dekrétumokhoz, kifejti, hogy a király a keresztény egyház öre és gyarapodásának garántálója; míg a harmadik fejezet a főpapi rendet a királyi szék egyik ékességének nevezi és kifejezésre juttatja azt az elvárást, hogy legyenek ők (is) a király vénei, vagyis a tanácsának tagjai.¹⁶⁷

A korábbiakban már ismertetett jellegükből adódóan Szent István legendái is legnagyobb terjedelemben a királynak a keresztény vallással és egyházzal kapcsolatos tetteit és döntéseit éneklik meg. E körben elsőként ismét – ahogy a *fiscalia regum* tárgyalása során is – kiemelhető a pannonhalmi monostor alapítása (kiváltságolása¹⁶⁸), amelyet Szent István birtokokkal, javadalmakkal és minden szükséges egyébvel ellátott, és neki adta a legyőzöttek által fizetendő tizedet; és felidézhető a bakonybéli monostor alapítása és adományokkal történő ellátása, továbbá az egyházszervezés keretében megemlíti a legendák tíz püspökség alapítását és az esztergomi egyháznak a magyar egyházszervezet élére helyezését is.¹⁶⁹

A legendákban olvashatjuk még, hogy István, mivel szükségesnek tartotta Krisztus híveinek tanácsát, levelekkel és követekkel mindenfelől papokat hívott országába, majd mindenféle ügyekben ezekkel tanácskozott közösen vagy egyenként; ennek konkrét

¹⁶⁴ KARÁCSONYI: i. m. 15. p.

¹⁶⁵ FEJÉR: i. m. I. 300. p.

¹⁶⁶ FEJÉR: i. m. I. 282., 290., 302., 313. p.

¹⁶⁷ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 54., 56–57. pp.

¹⁶⁸ BÓNIS: *István király...* 128. p.

¹⁶⁹ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 37–39., 44. p.

példái szerint pedig a király a püspökökkel és az ország főembereivel együtt bocsátotta ki törvénykönyvét; továbbá a püspökökkel és a főemberekkel tartott tanácsot akkor is, amikor Konrád császár csapatainak támadása miatt a haza védelmére az egész ország fegyvereseit összevonta; és végezetül, halála előtt is a püspököket és palotájának Krisztus nevét dicsőítő nagyjait hívatta magához, hogy megtárgyalta velük, hogy kit választanak helyette királynak.¹⁷⁰

A királynak a kereszténység és az egyház védelmezőjeként betöltött szerepét pedig, amely a dekrétumokban is kifejezésre jut, a legendák szépen összegzik az alábbiakban: „mélán nyerte el hát birodalma határain belül az apostol nevét, mert noha az evangélium hirdetésének tisztét ő maga el nem vállalta, a hit hirdetőinek, mint vezérük és felügyelőjük, megteremtette a gyámolítás és gondoskodás vigaszát”.¹⁷¹ E megállapításból is kiolvasható, hogy Szent István – a magyar keresztény egyház kiépítésében és kezdeti irányításában betöltött kiemelkedő szerepe ellenére – természetesen maga nem volt a papi rend vagy szerzetesrend tagja, kívülről-felülről ható egyház-kormányzói hatalmát is az istentől eredeztetett keresztény királyi hatalma alapján gyakorolta.

11. A királyi hatalom egyéb megnyilvánulásai

A királyi jog előbb vizsgált, a Szent István korabeli forrásokban több helyen és formában megjelenő elemei mellett az Intelmekben és a legendákban további királyi jogosítványokra találhatunk utalásokat. Példának okáért, a legendák már többször idézett, a veszprémi csatáról, illetve a Konrád császár elleni védekező hadbahívásról szóló leírásaiban a király legfőbb hadúri joga jelenik meg.¹⁷²

Ugyancsak a legendák utalnak a királynak más szuverén hatalomgyakorlókkal, a kialakuló államhatalom békés (nem háborús jellegű) külső megjelenítésével, képviselőivel kapcsolatos tevékenységére. Egyrészt, István uralkodásának egyik legkorábbi mozzanataként írja le e forrás, hogy „a környező tartományok népeivel életbe léptetett békét hűségesen megerősítette”, másrészt, a legendák több történetében is megjelenik a királyi követküldés intézménye.¹⁷³ A királynak – ésszerűen Rómába, a pápához utazó – követére utal a privilégiumok közül a ravennai adománylevél is, amikor megfogalmazza azt az elvárást, hogy a királyi adományok fejében a magyar zarándokokat és királyi követeket szívélyesen fogadják.¹⁷⁴ E célt és a korabeli követmozgások tényét pedig alighanem az oklevél valódi vagy hamis voltától függetlenül elfogadhatjuk.

Az Intelmek – különösen annak az elődöket követendő fiakról szóló 8. fejezete¹⁷⁵ – és a legendák is egyértelműen azt tükrözik, hogy első királyunk a fiának, Imre hercegnek szánta koronáját és országát. Imre herceg halálával ez a törekvés előre megghiúsult, azonban a legendák tanúsága szerint Szent Istvánnak – királyi életműve megőrzése érdeké-

¹⁷⁰ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 38., 40., 44., 48. p.

¹⁷¹ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 42. p.

¹⁷² CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 37., 44. p.

¹⁷³ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 37–38., 47. p.

¹⁷⁴ FEJÉR: i. m. I. 331. pp.

¹⁷⁵ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 60. p.

ben¹⁷⁶ – határozott szándéka volt, hogy maga gondoskodjon az utódja kijelöléséről, és amit életében hatalmi szóval tehetett, e forrás szerint így intézte: „mikor már nem volt kétséges halálának hamari napja, előszólította a püspököket és palotájának Krisztus nevét dicsőítő nagyjait; először megtárgyalta velük, hogy kit választanak helyette királynak”.¹⁷⁷

Legvégül, a „jóságos cselekedetek törvénye” megjelöléssel vezeti fel az Intelmek utolsó fejezete azokat a királyi erényeket (kegyesség, irgalmasság, béketűrés, erő, alázat, mérséklet, szelidség, tisztesség, szemérmesség)¹⁷⁸, amelyek többségében a királyi hatalomgyakorlás jogon kívüli, ésszerű korlátait is felfedezhetjük.

12. Konklúzió

A Szent István korabeli dekrétumok és privilégiumok, valamint a korról tanúskodó további források – az Intelmek és a legendák – királyi jogra vonatkozó tételeinek vizsgálata után megállapíthatjuk, hogy a korabeli jog írásos forrásaiban az alapvetően szokásjogon alapuló hazai jog egészének, de azon belül a közhatalmi berendezkedésre és még a királyi jog elemeire vonatkozó jogi szabályoknak is csak töredéke található meg, és ezek a szabályok sem mind egyidőben, hanem első királyunk mintegy négyévtizedes uralkodásának és az állam alapjai lefektetésének különböző pontjain keletkeztek. Az írott forrásokban felismerhető jogi normákról azonban bizonyosan kijelenthető, hogy ezeket – és éppen ezeket – nem véletlenül foglalták írásba, hanem ezek a kor legfontosabbnak vélt hatalmi- és társadalmi viszonyait szabályozták. Az írott források csekély száma miatt persze vannak a királyi jognak olyan, nyilvánvalóan Szent István korában is érvényesülő elemei – például a királyi hadúri joga, a pénzverés monopóliuma, stb. – amelyekről ezek a források jószerével említést sem tesznek.

Ami azonban a nyilvánvaló forrásszegénység mellett is egyértelműen megállapítható, az a királynak a közjogi-hatalmi berendezkedésben, a kialakuló állam működésében betöltött központi szerepe. Ugyan az Árpád-korban nyilvánvalóan nem beszélhetünk a mai kontinentális jogrendszerekben ismert, egyetlen dokumentumban megjelenő chartális alkotmányról, mitöbb, korunk alkotmányainak egyes tartalmi elemei (alapvető jogok, az alkotmánybíráskodás, az akkuzatórius büntetőeljárás alapelvei) is hiányoztak a korabeli jogrendszerből; azonban az alkotmány felfogható úgy is, mint az államiság jegyeinek léte, az állam tényleges létezése és működése, illetve mint az állam jogi alaprendje. Ilyen értelemben pedig mondhatjuk, hogy az Árpád-kor kialakulóban lévő államának – és a vizsgált források alapján már Szent István hatalmi berendezkedésének is – volt empirikus, illetőleg jogi értelemben vett¹⁷⁹ alkotmánya.

E jogi alaprendet és kialakuló államszervezetet pedig szokásosan dekrétumoknak nevezett törvényeivel és privilégiumaival (kiváltságok biztosításával, alapításaival és adományaival), valamint az írásos formában fenn nem maradt (illetve eredetileg írásba nem is foglalt) további rendelkezéseivel (törvényeivel!), ítéleteivel és más intézkedéseivel

¹⁷⁶ MARCZALI: i. m. 76. p.

¹⁷⁷ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 48. p.

¹⁷⁸ CSÓKA – ÉRSZEGI – KURCZ – SZABÓ: i. m. 61. p.

¹⁷⁹ PETRÉTEI: i. m. 48. p.

vel döntően – sőt, közjogi értelemben eleinte kizárólagosan is – a király alakította a személyes királyság korában. Ennyiben tehát mondhatjuk, hogy az Árpád-kori királyok – köztük már első királyunk, Szent István is – alkotmányozóként is tevékenykedtek.

BALÁZS LÁSZLÓ

IUS REGIUM IN THE LEGAL SOURCES OF THE ERA OF
ISTVÁN I THE SAINT

(Summary)

The era of the first monarch of Hungary, István I the Saint is not only the beginning of the establishment of the (new) Hungarian state after the era of tribal society, but the first written legal sources of Hungary also date back to these decades.

Among these written legal sources the two decrees of the monarch are widely well-known as the statutes of István I. Besides however, historians and legal historians have found and studied ten more letters of privileges edited in the name of István I, mainly consisting of royal donations and privileges of monasteries and episcopates. As these letters also declare the legally binding will of the king, they can also be considered as statutes, some of which may be formally falsified (which means that they were written some decades or centuries later) but their content seems to be more or less valid.

While all these statutes contain a lot concerning the elements of *ius regium* (royal privileges), unfortunately no more royal letters or other sources of case law (e.g. judicial verdicts or administrative decisions) were identified from that era. Four more pieces of written sources related to István I may be found however if we are to examine the elements of *ius regium*.

The first of which is the so-called 'king's mirror' of István I, the king's Admonitions to his son, prince Imre. The Admonitions are mainly concerned with the requested behavior and administration of the good Christian king.

Further written sources to get to know the administration, governance, society and royal privileges of the era of István I are the Legends (the Minor Legend, the Major Legend and the Legend by bishop Hartvik) of István I the Saint, all noted down decades after the death of the first king.

All these sources had and have their own characteristics and purpose which must be carefully taken in consideration when examining the decrees, the letters of privileges, the Admonitions or the Legends. Finally, through these sources, we can also see and interpret the establishing of some kind of legal grounding and state-organization, and thus, some kind of constitution by the monarch for his country.

NARMIN MIRIYEVA*

Free trade and e-commerce: is there any influence on each other?

1. Definition of Free Trade, WTO functions and principles.

The internet has created new foreign trade opportunities. The geographic gap between buyer and seller has shrunk in value and has shifted the way organisations and individuals do the business, exchange and communicate.¹

Free trade is a norm that considers trade in goods, services, labour and capital between or within sovereign states as a flow without state discrimination. The free trade norm constitutes the political economy of jurisdictions.²

Simply put, free trade is the complete absence of government policies restricting the import and export of goods and services. Free trade is the unlimited import and export of goods and services between countries. The opposite of free trade is protectionism - a tough trade policy aimed at eliminating competition from other countries. Today, most industrialized countries are participating in free trade agreements (FTAs), multinational pacts that allow but regulate tariffs, quotas and other trade restrictions.³

Free trade increases the well-being of citizens of all participating countries and enables consumers to buy higher quality products at a lower cost. This contributes to economic growth, increased efficiency, innovation and equity, which are inextricably linked to a rule-based system. And as a result of the total trades increase, especially the exports, but the imports decrease.⁴

The World Trade Organization (WTO) is an international body whose goal is to promote free trade by convincing countries to remove import duties and other obstacles. As such, it is closely linked to globalization. WTO is the only international organization dealing with the global rules of trade between nations. In 1947, 23 countries signed the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). GATT was created to reduce tariff barriers. WTO

* PhD Student, University of Szeged, Faculty of Law and Political Sciences

¹ National Board Of Trade, *E-commerce – New Opportunities, New Barriers: A survey of e-commerce barriers in countries outside the EU*. Komerskollegium. 2012. p. 1.

² PUIG, GONZALO, VILATTA: *The Constitutionalisation of Free Trade in Federal Jurisdictions*. Madrid, 2010, p. 1.

³ LONGLEY, ROBERT: “*What Is Free Trade? Definition, Theories, Pros, and Cons.*”, Thought Co, 2020, p. 1. thoughtco.com/free-trade-definition-theories-4571024 (last accessed June 2020)

⁴ BOUDREAUX, DONALD J. – GHEI, NITA.: *The Benefits of Free Trade: Addressing Key Myths*. Mercatus Center at George Mason University. 2017. p. 1.

has replaced by GATT in 1995. It is concerned with not only reducing or eliminating tariff barriers but also non-tariff barriers such as quotas. Here some functions of WTO related to international free trade:

1. Take care of the management of the agreements signed in the Uruguay Round.
2. Perform controls to lower tariffs and reduce non-tariff measures.
3. Examine Member States' foreign trade policies and ensure that these policies comply with WTO guidelines.
4. Develop methods to achieve a harmonious solution to trade conflicts.
5. Give the member countries the advice they need to develop the global economy.
6. Provide a global platform on which the Member States constantly negotiate trade concession exchanges.⁵

According to the WTO, agreements are long and complex because they are legal texts that cover a wide range of measures and activities. They relate to: agriculture, textiles, clothing, banking, telecommunications, public procurement, industry standards and product safety, food hygiene, intellectual property and regulations and much more. However, with all these powers a number of simple elementary principles apply. These principles form the basis of the multilateral trading system. The main principles of the WTO are as follows:

- Non-discrimination - national treatment means equal treatment of foreign and national companies and it is unfair to prefer domestic companies to foreign companies. Most countries have a most favoured nation treatment, but the policy under the WTO is that all countries are treated equally in terms of trade. Any trade concessions proposed by the nation should be offered to others.
- Reciprocity- nations try to make concessions equal to each other.
- Transparency — Negotiations and the process must be fair and open, with rules that are the same for everyone.
- Special and differential treatment. Acknowledgement that developing countries may require “positive discrimination” due to unequal historical trade.⁶

Free trade is a system in which trade in goods and services between or within countries is not constrained by government-imposed restrictions and interventions. Interventions involve taxes and tariffs, non-tariff trade barriers such as administrative rules and quotas, and even intergovernmental trade agreements such as the North America Free Trade Agreement (NAFTA) and Central America Free Trade Agreement (CAFTA).⁷

E-commerce will also have a significant impact on trade in services. The most important change in trade in services is the ability of e-commerce and information technology to turn non-tradable services into commercial ones. Activities that were not previously traded (for example, research and development, computers, inventory management, quality control,

⁵ SOLANKI DR. GUIRISH A.: *Globalization and Role of WTO in Promoting Free International Trade*. IOSR Journal of Humanities and Social Science (JHSS). Volume 3. Issue 1. 2012. pp. 11–14.

⁶ IRSHAD, MUHAMMAD, SAQIB et al., *The Role of Charismatic World Trade Organization and the expansion of Free International Trade*. International Journal of Management Science and Business Administration. Volume 2. Issue 3. 2016. p. 17–23.

⁷ FOU DA, REGINE, ADELE, NGONO: *Protectionism and Free Trade: A Country's Glory or Doom?* International Journal of Trade. Economics and Finance, vol.3., No.5, October 2012. p. 351.

accounting, personnel management, marketing, advertising and sales) are traded through electronic commerce. It is only necessary that the quality, speed and cost of communication between the buyer and seller are appropriate. International cross-border trade with a wide range of services, financial, legal, telecommunication and client software is increasingly carried out in the electronic form.⁸

So, free trade can be defined as a mechanism of importing and exporting goods, products and services without government intervene policies, restrictions and restraint limitations.

2. Advantages and disadvantages of free trade.

Free trade happens when two or more countries have agreements to and barriers to the import and export markets. Usually these treaties entail a reciprocal reduction in duties , taxes and tariffs so that every country's economies can benefit from the different trade opportunities. Free-trade agreements allow a nation to enter more markets worldwide. It may enable local businesses to perform better, while relying less on government subsidies. It is a mechanism that can lead to the opening up of new markets, an increase in GDP figures and new opportunities for investment. Free trade 's advantages and disadvantages remind us that every nation that agrees to sign an agreement must take reasonable measures to defend its wealth and citizens against exploitation without resorting to protectionism. Here is the list of advantages:⁹

1. Free trade creates opportunities for economic growth.

Free trade agreements helped the economy grow by an average of 0.5% a year more than usual. If countries are free to move products across borders, each country will benefit from the productive, commercial and industrial advantages of another agreed economy. That ensures that with each purchase, there are fewer cost charges to think about, prices stay fewer and there can be healthy market competition.

2. There are more opportunities for foreign direct investment.

If nations eliminate the obstacles to free trade that are in place, then more businesses want to invest in other countries. Because of this strategy, new projects, alliances, and prospects arise in markets of any size. That means you can concentrate on building stronger, more satisfying partnerships with other governments that today hold the same global perspective. Countries with common boundaries will foster decent living conditions because it's harder to go to war with someone who's your business partner.

3. It reduces taxes paid by consumers and enterprises.

The incorporation of tax and investment rights in free trade agreements allows for more effective safeguarding of the interests of local business owners. If these protections vanish, the outcome appears to benefit the customer, because at the level of demand, more

⁸ TERZIA, NURAY: *The impact of e-commerce on international trade and employment*. Procedia Social and Behavioral Sciences volume 24. 2011. p. 745–753.

⁹ MILLER, KEITH: *19 Advantages and Disadvantages of Free Trade*, <https://futureofworking.com/6-advantages-and-disadvantages-of-free-trade> (last accessed June 2020).

competition from global agencies will happen. This benefit reduces market competition but at the expense of removing smaller companies from the equation. Lower appraisals and less entry limitations may also minimize consumer costs.

4. Fewer government expenditures are due to free trade.

Several domestic industries earn government financial benefits including agriculture and other agricultural areas. This money goes from the consumer to the manufacturer as a way to offset the effect tariffs have on the markets for import and export. By introducing new best practices into the domestic distribution networks and building new competencies, less government funding is required to keep rates competitive at the local level. This benefit means that tax revenue can be diverted to infrastructure needs, social services, security, or other community priorities without floating unprofitable business projects.

5. It creates better products.

If free trade happens, then each consumer gets more access to products of higher quality at lower prices. For example, because of the American relations with China and Mexico, cheaper imports help to ease the burden of inflation in the United States. Prices are kept down by more than 2 percent for every 1 percent market share of imports coming from lower-income countries. That means the average household in the United States has more money to spend on other items. The need for innovation here mean companies are continually finding ways to solve customer problems.

6. Free trade is more than just consumer goods.

At least 50 percent of annual imports to the United States are not consumer goods. They are the baseline for manufacturers based in the United States, so domestic production costs can be reduced. This advantage also contributes to economic growth, as it diversifies the supply chain for an organization of any size. Also micro-businesses, freelancers and contract specialists may take advantage of this benefit because the Internet offers instant access to cheaper products, new research and opportunities for market expansion.

7. It helps people who have the least money.

Some people assume that only when a country can sell more of its products or services to other nations does more money come in. The economic fact of free trade is that growth is correctly expressed by the overall volume of imports and exports. If citizens at the national income level's lower level have more money to invest, so the whole economy profits. For this reason, the elimination of tariffs is an essential part of this process.

8. Free trade creates more opportunities to attract experienced workers.

Because of NAFTA, car manufacturers sent jobs to Mexico, and then chose to ship the vehicles back to the United States due to favourable tariff policies. While this problem took some jobs from American labourers, it also offered businesses the ability to find employees with the right levels of experience from almost anywhere in the world. By aiming for this aid at international markets, the prices remain down for the production process in order to keep demand competitive. The advantage also means that this strategy will support several economies around the world. It is one of the reasons that India today has one of the world's fastest-growing Middle Class sectors.

9. Experts have access to most free trade resources.

Free trade deals are attempting to place the most leverage in the hands of individuals who can deliver good results. To that advantage there are no boundary constraints. That is why if they have access to an economy founded on this idea, everyone can become whoever they want to be in life. The level of competition that becomes available is the main driver of what the local population thinks is possible. Everyone can become what they want to be in life if they work hard enough to achieve their goals thanks to the less economic constraints associated with this opportunity.

There is also the list of disadvantages of free trade:¹⁰

1. Free trade no longer creates jobs.

It's a fallacy to say free trade is pushing workers to send their jobs abroad. It would also be misleading to assume that increasing competition would create more opportunities for jobs. It decreases the amount of chances available in inefficient industries. The remaining workers will see a rise in their average pay and an improvement in living conditions, but it does not ship the undesirable employment abroad. It removes the strategy of saving a job at any expense, even though prospects in that industry are diminishing.

2. This contributes to greater urbanization.

Households who live in urban areas tend to lean to the left to political, while in rural areas they vote more to the right. Free trade inspires families to abandon agricultural work because it is more efficient to allow factory farms to take care of the food. This ensures that more people migrate to the cities and promote urbanization so that no money is saved from the attempts to keep trade routes open.

3. Currency manipulation poses more risks.

The stock market had the worst day in 2019 when China reportedly made an attempt to devalue the currency in response to U.S. tariff demands. Then for investors the truth of the situation is set in. Lower yuan values are making Chinese products cheaper for US consumers. It counteracts a tariff mechanism by monetary policy producing lower prices. That also means that Chinese consumers who buy American goods must pay more for their posts. If this drawback is taken into account, so one group of customers always win and the other always lose. Free trade aims to control this mechanism, but the agreements cannot account for unintended exploitation outside the framework.

4. Due to free trade, protection of intellectual property may be less.

Foreign governments or business competitors may not always take IP rights as seriously as they do in a firm's home country. Patents, methods, and other technologies are often replicated in the free trade setting, including branding, graphic displays, and photography. This drawback diminishes the potential an organization has to create new jobs at the local level while offering competitive salaries. And though IP rights security is in effect due to a free trade agreement, there are assurances that the rules will be applied by international governments with the same rigor as local government.

¹⁰ Ibid. 2020, p. 2.

5. Protective measures for workers in developing countries are not always available.

Developing countries and developing economies seldom have the same regulations in place that safeguards employee salaries or working-place conditions. Some nations also allow hiring children for factory jobs or heavy labour-related needs that placed them in hazardous, under-standard conditions. Some employees in Jordan who produce clothing for American retailers may work 20-hour days, not receive monthly paychecks, and then face bosses with jail time or physical assault if they complain. The reason for this disadvantage is due to the need of free trade competition. The aim is to establish an overall lack of constraints so that customers can control their expenditure. That means compromises will be made, fostering bad working conditions that employees would have to tolerate if they want to continue making a living for their families.

6. Environmental protection in free trade is minimal.

Free trade deals seldom shelter environmental safeguards. The goal for developed nations companies is to access the natural resources in other regions where constraints or regulations might not be as stringent. Then the focus becomes on the easiest, cheapest methods of producing products or providing services. Strip mining, clearcut logging, and other problematic practices may increase global emissions, while their domestic scoreboard does not report on the activities. Developing countries often sell short-term benefits for long-term problems. Natural resource trading money may finance government operations or facilitate corruption, enabling the rich to profit while the poor worker struggles to survive. The money from that initial investment would gradually vanish unless new industries grow.

7. Free trade may have fewer income opportunities.

Higher levels of competition in industries most affected by free trade will generate lower sales potential. Some companies, including Walmart, are big enough to work on a large scale to escape the drawback. These slim margins make it difficult for small business owners to provide quality services. And, the freelance economy has this downside to it. When a service provider in the United States charges \$30 for a service, a purchase of \$5 could give someone in a developing world the same value. The cost differential makes it difficult for one company to remain competitive when service quality is comparable.

8. This may increase international competition for the domestic economy.

Free trade agreements guarantee that profits will be made only through increased activity in the import and export markets. It is not possible to determine who benefits most from an agreement with little or no limit. Growing competitiveness in foreign countries may contribute to the growth of induced changes, suggesting that international competition in certain industries will place additional pressure on the overall market. Since free trade does not allocate specific industries to any particular nation, there is no way to predetermine if a positive outcome is possible.

9. Customers continue to be dominated by main suppliers.

When businesses grow bigger then they can raise more revenue. If an organization has additional resources, then there is more power available to start influencing economic policies. Large multinational corporations have the ability to provide cheaper rates, but many prefer not to do so there is no reason for such action to take place. Customers are

pushed into an economy of scale, buying goods from an oligarchy where there may be no price controls. That means that for every sector, your personal access to affordable products depends entirely on the kindness of each agency's C-Suites.

Free trade provides a chance for countries of any scale to generate new economic opportunities for themselves. It is a way to increase competition at the domestic level, reduce prices, and promote creativity in the targeted industries and commercial sectors. The overall advantages and disadvantages of free trade demonstrate that the global economy can gain momentum as many countries can work together to generate reciprocal benefits. So trade wars can also be such a devastating problem. Only a business can carry domestic consumption up to now.

3. The impact of e-commerce on free trade and logistics.

The Internet and e-commerce are changing the way companies work and redefining the way they perform internal operations – product design and development, purchasing, manufacturing, inventorying, sales, customer service, and even marketing. In this process, the Internet and e-commerce are changing the roles and relationships of different parties and promoting new supply chains, services and business models. The end result is greater efficiency, more efficient use of assets, faster time to market, shorter overall lead time, and improved customer service.¹¹

The more companies choose to work online, and e-commerce goes beyond the internal territory of the country, the more important is the inclusion of e-commerce rules in regional initiatives, including regional trade agreements (RTAs) and wider agreements on economic partnership.¹²

According to M. G. I. Pardo, the rapid growth of cross-border e-commerce poses serious challenges in the field of logistics (moving from containers to small packages), information and data management (a small package contains as much information as containers), as well as tariffs with customs and tax taxes, inspection and safety for every delivery. All this requires new individual solutions. Free trade zones around the world are preparing for this and are becoming an important link in the chain of online transactions.¹³

In its simplest form, “electronic commerce” is the purchase and sale of products and services by companies or consumers over the Internet. The term e-commerce is used to describe the process of searching for and selecting products in online catalogues and then buying with a credit card or processing encrypted payments. As the e-commerce business is growing rapidly and is expected to continue to grow, it has also become an important factor in changing the shape of the global logistics industry. Solutions such as physical storage locations and the execution of e-commerce orders from individual enterprises, in a store, from existing warehouses, or taking into account a combination of all three factors,

¹¹ TERZIA, NURAY 2011, pp. 745–753.

¹² DARSINOUEI, AMIR, EBRAHIMI: *Understanding E-Commerce Issues in Trade Agreements: A Development Perspective Towards MC11 and Beyond*. Cuts International. Geneva, 2017. p. 9.

¹³ PARDO, MARTIN, GUSTAVO, IBARRO: *Free Zone Focus: how free zones are powering e-commerce*. 2019. <https://www.fdiintelligence.com/article/74005> (last accessed June 2020).

are some strategic decisions faced by manufacturing companies competing with companies such as Amazon, eBay, and Newegg.¹⁴

The growth of e-commerce and the digital market phenomenon, also known as the Amazon Effect, has changed the structure of consumer behaviour and expectations, as consumers now expect fast, free delivery and competitive prices. This complex delivery schedule casts doubt on traditional logistics models and supply chains, and now companies are forced to adjust their strategies to provide a cost-effective on-demand delivery service that is now in demand by consumers. In fact, it is expected that by 2021, sales in electronic commerce will reach 17.5 per cent of global retail sales. This exponential growth and demand will definitely affect logistics and the transport industry, as they must be prepared to cope with the increased volumes and expected supplies.¹⁵

In order to keep up with the growing demand from e-commerce channels and meet consumer expectations, companies need to invest in their warehouses and distribution centres and stimulate the development and implementation of advanced supply chains and logistics processes. New technologies such as augmented reality, drones, advanced robotics and intelligent glasses for capturing, packaging and shipping without manual labour are the keys to reducing costs and ensuring the company's competitiveness and customer satisfaction. Companies that cannot keep up with logistical trends run the risk of losing their competitive advantage and losing popularity among consumers.¹⁶

Before the advent of e-commerce, traditional logistics was as simple as moving goods from production centres to consumption centres using a linear routing system. However, e-commerce logistics services should use a combination of one-to-many, one-to-one, and many-to-one routing mechanisms based on the availability of goods and delivery destinations. As e-commerce markets continue to grow in large cities and suburbs, the continuing need for logistics markets to expand their activities remains of paramount importance.¹⁷

Logistics controls how resources are received, stored and delivered to their final destinations. The planning, implementation and control of the movement and placement of these goods and services should be done systematically. The system was developed to achieve certain goals, which may vary from industry to industry. At the macro level, the search and identification of potential suppliers and dealers to determine their availability and effectiveness play a crucial role. At the production level, growth depends on efficient logistics management. Building relationships and finding the most cost-effective solutions for companies is the introduction of e-commerce in the logistics business. An e-commerce company needs to know about logistics, especially supply chain management is an important part of an e-commerce business. You do not have to maintain a permanent

¹⁴ SAHINER, OZAN: *E-commerce impact on Logistics*. 2015. <https://www.morethanshipping.com/e-commerce-impact-on-logistics/> (last accessed June 2020).

¹⁵ SASSO, ANTHONY: *The Impact of E-Commerce Growth on Logistics Companies*. October 01. 2019. <https://www.inboundlogistics.com/cms/article/the-impact-of-e-commerce-growth-on-logistics-companies/> (last accessed June 2020).

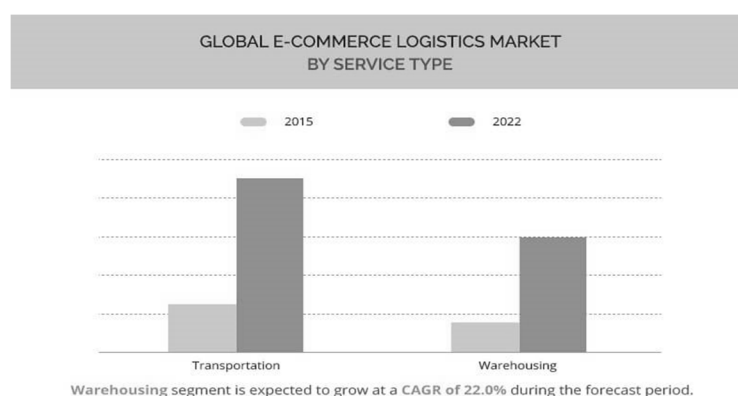
¹⁶ ATKINS, BETSY: *Logistics in The E-Commerce Era*, 2019 <https://www.forbes.com/sites/betsy-atkins/2019/05/06/logistics-in-the-e-commerce-era/#7b6cd8b574d4> (last accessed June 2020).

¹⁷ ROGERS, DAVID: *Impact of Growing E-Commerce on Logistics Service Providers*. http://www.bpinetwork.org/thought-leadership/views-commentary/452/impact_of_growing_e_commerce_on_logistics_service_providers (last accessed June 2020).

storefront in order to place inventory. However, you must rely on third parties to do business, and time management plays an important role.¹⁸

Previously, when e-commerce companies weren't so popular, the only logistics function we knew of was courier delivery. Logistics work mainly in two ways. Forward and reverse direction. The direct direction includes delivery from the seller's point to the customer's point. From the time of dispatch until the delivery of a product of any kind, the seller is obliged to provide the exact place of the order to the respective recipient by tracking using this logistics. The reverse process includes steps such as exchanging, replacing, or waiting for damaged and improper deliveries. This includes a hassle-free exchange or replacement process that is critical to building trust between buyer and seller.¹⁹

Figure 1



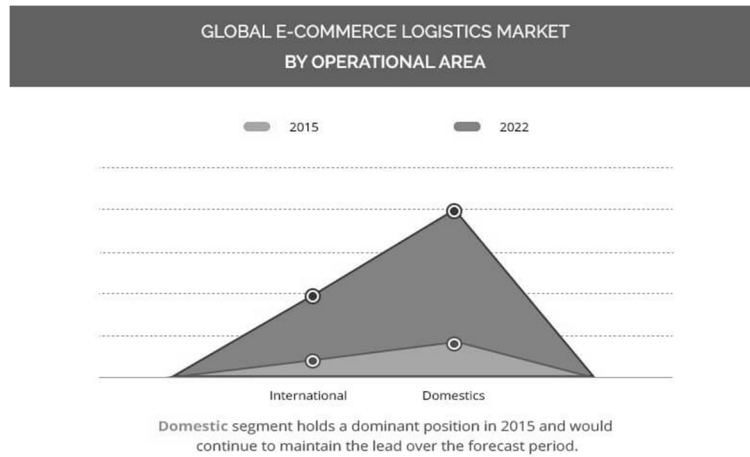
As can be seen from the report which includes the analysis of the global e-commerce logistics market and focuses on different types of services on the market. The market for e-commerce logistics is segmented into warehousing and transportation, depending on the form of operation. The warehousing segment considers hubs / distribution centres, return processing centres, and mega centres, while the transport segment is divided into trucking / over the road, air / express delivery, freight / rail, and maritime transport. The market is segmented into national and international (cross-border) e-commerce logistics services, depending on the operating area.²⁰

¹⁸ SUNDARI, SIVAKAMA S.: *Impact of E-commerce on Logistics*, *Eurasian Journal of Analytical Chemistry*, volume 13. 2018. pp. 226–229.

¹⁹ ITHINK, LOGISTICS: *The Powerful Impact of e-commerce on the logistics sector*. July 17. 2019. <https://ithinklogistics.com/blog/impact-of-e-commerce-on-the-logistics-sector/> (last accessed June 2020)

²⁰ MUTREJA, SONIA: *E-Commerce Logistics Market by Service Type (Transportation, Warehousing)*. Operational Area (International, Domestic) – Global Opportunity Analysis and Industry Forecast 2014–2022. <https://www.alliedmarketresearch.com/e-commerce-logistics-market> (last accessed June 2020).

Figure 2



Consumers are used to extremely fast deliveries, and as more and more retailers offer fast and free delivery options, logistics companies have to adapt to the ever-increasing delivery pressure, which is in line with changing customer expectations and preferences. At the same time, the dynamics of the supply chain is fundamentally changing as companies complement traditional long-distance delivery with just-in-time (JIT), and suppliers switch from several warehouses to separate warehouses to meet local requirements. This often means that the fleet needs to be changed and invested in smaller lorries and vans that allow for shorter and more frequent flights, which are necessary to ensure better last-mile delivery. In fact, 44 percent of fleet managers surveyed by NAFA Institute & Expo in April (2019) said they had invested in various asset classes to meet these priorities. Seventeen percent said they plan to adjust the composition of their fleet to ensure last-mile delivery, and 33 percent await the expansion of their fleet.²¹

With the growing popularity of e-commerce, high product requirements have risen sharply. Therefore, it became necessary for buyers to track their goods from the time of shipment until they reached the target buyer. Logistics and e-commerce go hand in hand, and when it comes to business, one is literally useless without the other. From now on, logistics companies decided to introduce some advanced technologies to reduce errors and improve the management system. The model of this e-commerce logistics is so advanced that everything can now be followed at the push of a button.²²

Therefore, whether physical or online business commercial companies, in order to profit from trade, should offer the best logistics packages, especially free shipping and delivery options, because only with these flexible methods can companies meet the changing expectations and demands of the consumers and also remain profitable in the marketplaces.

²¹ SASSO, ANTHONY 2019, p. 2.

²² ITHINK, LOGISTICS 2019, p. 1.

4. Conclusion

With the advent of the Internet and advanced technology, the impact of e-commerce on free trade has become an integral part of the market. In short, free trade can be seen as a mechanism to eliminate and remove barriers, taxes and tariffs between countries and continents. As a result, free trade transactions also move from their original status to a more digital world, concluding online trading agreements or controlling the logistics process using new technological results. As e-commerce continues to grow, it is likely that companies will have to continue adjusting business models to provide the fast, free, and convenient delivery service that consumers demand and expect.

MIRIYEVA, NARMIN

SZABADKERESKEDELEM ÉS ELEKTRONIKUS KERESKEDELEM: HAT-E A KÉT TERÜLET EGYMÁSRA?

(Összefoglalás)

A tanulmány az elektronikus kereskedelem szabadkereskedelmi összefüggéseit vizsgálja. A tanulmány elsőként áttekinti a szabadkereskedelem alapvető jelentését és jelentőségét, összefoglalva mind az előnyeit, mind a hátrányait. A második részében e megfigyeléseket alkalmazza széleskörű statisztikai adatokra támaszkodva az elektronikus kereskedelem területére, és igazolja, hogy az elektronikus/online kereskedelem alapjaiban változtatja meg a szabadkereskedelem dinamikáját, ide értve különösen a logisztikai kérdéseket.

ÖRKÉNYI LÁSZLÓ*

Statisztikai módszerek alkalmazása a jogalkotáshoz kapcsolódó hatásvizsgálatban

A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: új. Pp.) 2018. január 1-től 3.000.000 Ft-ra emelte a fizetési meghagyás (a továbbiakban: FMH) kötelező igénybevételenek értékhatárát. De helyesen határozta-e meg a jogalkotó az új értékhatárt? A kérdés megválaszolásához elkerülhetetlen volt az FMH jogintézményére vonatkozó hazai szabályozás értékhatárok változása szempontjából való történeti áttekintése, az elméletileg lehetséges szabályozási modellek bemutatása és a mindenkori szabályok értékelése az alkalmazott szabályozási modell szempontjából. A többszöri fizetőeszköz váltásra és viharos közgazdasági folyamatokra tekintettel csak a változó összeghatárok – jelenértékre számítás útján való – összehasonlíthatóvá tétele után volt lehetőség az új értékhatár valós szerepének meghatározására. Ennek, és a módosítás indokainak ismeretében statisztikai módszerek (ROC analízis) segítségével vizsgáltam a lehetséges megoldásokat és a választott értékhatár hatásait. Arra következtetésre jutottam, hogy az értékhatár emelése indokolt volt, de a módosítás kitűzött céljának elérése érdekében bátrabb is lehetett volna a jogalkotó és akár az 5.500.000-6.500.000 Ft-os sávba is emelhette volna azt. De ezzel még ma sem késett el...

1. Elméleti háttér

A vagyoni jellegű polgári-, gazdasági- és munkajogi (a továbbiakban együtt: magánjogi) igények állami úton történő érvényesítésének a magyar jogrend több mint egy évszázad óta két fő útját biztosítja. Az egyik az évezredes jogtörténeti gyökerekkel rendelkező – és emiatt közismertebb – polgári (gazdasági, munkajogi) per (a továbbiakban: per), a másik pedig a – tanulmány tárgyát képező – fizetési meghagyásos eljárás (a továbbiakban: FMH-s eljárás). Ez a kettős eszközrendszer az Európai Parlament és a

* bíró, Fővárosi Ítélőtábla

Tanács európai FMH-s eljárás létrehozásáról szóló 1896/2006/EK rendelete (2006. december 12.) alapján a legutóbbi időben az un. európai FMH-val egészült ki¹.

A peres utat az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése garantálja mindenki számára, és jelenleg az új Pp. szabályozza azt. A per – a ma is érvényes jogtudományi definíciója szerint – olyan kérelemre induló, törvényben szabályozott eljárás, amelyben a bíróság és az ellenérdekű felek, valamint az eljárás egyéb alanyainak tevékenysége a magánjogi jogvita végleges eldöntésére irányul². Gyakorlatilag a magánjogi jogviták bíróság által, kontradiktórius eljárásban nyilvános tárgyaláson történő elintézése. A tanulmány szempontjából legfontosabb jellemzője, hogy a felek között általában érdemi jogvita van és nemcsak vagyoni, hanem személyi jellegű igények is tárgyát képezhetik (pl. házassági perek, személyállapot perek). A felperesnek keresetlevelet kell benyújtania a bíróságra³, azon – a fő szabály szerint – a követelés 6%-ának megfelelő kereseti illetéket⁴ kell lerónia, a bíróságnak tárgyalás(oka)t kell tartania⁵, a feleknek állításaikat a tárgyaláson⁶ kell bizonyítaniuk⁷, a rendelkezésre bocsátott bizonyítékokat pedig a bíróság mérlegeli⁸ és általában ítélettel⁹ dönti el a jogvitát. A bíróság ítélete alapján – annak jogerőre emelkedése¹⁰ esetén – bírósági végrehajtás elrendelésének¹¹ van helye.

Az FMH-s eljárásról szóló, jelenleg hatályos 2009. évi L. törvény (a továbbiakban: Fmhtv.) 1. §-ának (1) bekezdése szerint az FMH-s eljárás az a közjegyző hatáskörébe tartozó, a pénzkövetelések érvényesítésére szolgáló egyszerűsített polgári nemperes eljárás, amelyre – ha a törvény eltérően nem rendelkezik – az új Pp. szabályait a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltérésekkel kell alkalmazni. A (2) bekezdés értelmében az eljárásban a közjegyző a Magyar Országos Közjegyzői Kamara (a továbbiakban: MOKK) interneten elérhető, országosan egységes számítástechnikai rendszerének használatával, gépi adatfeldolgozással jár el. E rendszer segítségével a törvény szerint emberi közreműködést kifejezetten nem igénylő eljárási cselekmények az eljáró közjegyző nevében, automatizáltan is végezhetőek a § (3) bekezdése alapján.

A jogintézmény legfőbb célja, hogy az előreláthatólag nem vitatott, meghatározott pénzösszeg megfizetésére irányuló követelések peren kívül nyerjenek gyors, költségkímélő elintézést. Az FMH-s eljárás az Fmhtv. indokolása szerint a pénzkövetelések egyszerűsített eljárásban történő érvényesítésére szolgál. Az eljárás lényege, hogy az, akinek pénzkövetelése van (a továbbiakban: jogosult), fő szabályként elektronikus úton, egy formanyomtatványon¹² kérelmet nyújt be az FMH kibocsátása iránt a közjegyző-

¹ Lásd részletesen: MOLNÁR JUDIT: *10 éves az európai fizetési meghagyásos eljárás – Számvetések és a jövő kihívásai*. https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/egyeb/mjsz/201602/8_molnarjudit.pdf (letöltés: 2019. november 6.)

² KENGYEL MIKLÓS: *Magyar polgári eljárásjog*. OSIRIS Kiadó. Budapest, 2008. 34. p.

³ Az új Pp. 169. §-ának (1) bekezdése.

⁴ Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 42. §-ának (1) bekezdés a) pontja.

⁵ Az új Pp. 214. §-ának (1) bekezdése.

⁶ Az új Pp. 277. §-ának (3) bekezdés első mondata.

⁷ Az új Pp. 265. §-ának (1) bekezdése.

⁸ Az új Pp. 265. §-ának (1) bekezdése.

⁹ Az új Pp. 265. §-ának b) pontja.

¹⁰ Az új Pp. 258. §-ának (3) bekezdése.

¹¹ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 13. §-ának (1) bekezdése és 15. §-ának (1) bekezdés a) pontja.

¹² Az Fmhtv. 19. §-a.

höz. Az eljárásért általában a követelés 3%-ának megfelelő eljárási díjat¹³ kell megfizetni. A közjegyző formai szempontból megvizsgálja¹⁴ a kérelmet, és ha az alakilag megfelel a törvényes követelményeknek, akkor rövid határidőn belül kibocsátja¹⁵ azt. A közjegyző tehát az FMH-t a kérelemmel azonos tartalommal, a kötelezett meghallgatása és bizonyítás felvétele nélkül köteles kibocsátani.

A kibocsátott FMH a kérelemben megjelölt személyhez (a továbbiakban: kötelezett) intézett felhívás (meghagyás), hogy a követelt összeget 15 napon belül fizesse meg a jogosultnak¹⁶. Lényegében tehát az eljárás során az ügy érdemében hozott határozat, mely a kötelezetre nézve pénzbeli marasztalást tartalmaz. Az FMH tehát a jogintézményt hazánkban a maihoz hasonló formában – német és osztrák minta alapján¹⁷ – 1894-ben meghonosító, a fizetési meghagyásokról szóló 1893. évi XIX. törvénycikk¹⁸ (a továbbiakban: Fmh. tc.) indokolásának rendkívül frappáns és máig érvényes megfogalmazása szerint „nem egyéb, mint anticipált makacssági ítélet”. Vagy másképpen: egyoldalú kérelemre a kötelezethez intézett felhívás a jogosult követelésének meghatározott határidőn belül, végrehajtás terhe mellett történő megfizetésre¹⁹. Ha a kötelezett nem vitatja a követelést, akkor az FMH a bírósági ítélethez hasonlóan jogerőre emelkedik²⁰ és bírósági végrehajtás rendelhető el²¹ a kötelezettel szemben. Ezek azok az esetek, amikor valójában nincs érdemi jogvita a felek között. Éppen a végrehajthatóság az FMH azon tulajdonsága, amely az FMH-s eljárást a peres eljárás vonzó alternatívájává teszi. Ha azonban a kötelezett vitatja a követelést és a megadott határidőn belül ellentmondással él²² a kibocsátott FMH ellen, akkor az eljárás perré alakul²³. A közjegyző ilyenkor értesíti a jogosultat²⁴ az ellentmondás tényéről, felhívja a keresetlevél előterjesztésére²⁵ és a megfizetett eljárási díj összegének a peres eljárás illetékére való kiegészítésére²⁶, az iratokat pedig megküldi az illetékes bíróságnak²⁷ a peres eljárás lefolytatása végett. Az FMH tehát a gyorsított és egyszerűsített polgári jogi jogvédelem legfontosabb és leginkább költségkímélő eszköze.

¹³ Az Fmhvtv. 42. §-ának (1) bekezdése és 45. §-ának (1) bekezdés a) pontja.

¹⁴ Az Fmhvtv. 23. §-ának (1) bekezdése.

¹⁵ Az Fmhvtv. 26. §-ának (1) bekezdése.

¹⁶ Az Fmhvtv. 27. §-ának (1) bekezdés c) pontja.

¹⁷ HARSÁGI VIKTÓRIA: *A magyar fizetési meghagyásos eljárás fejlődéstörténetének áttekintése 1893-tól napjainkig*. Iustum Aequum Salutare VIII. 2012/3–4. 223. p. (http://epa.oszk.hu/02400/02445/00026/pdf/EPA02445_ias_2012_3-4_223-237.pdf (letöltés: 2019. október 21.))

¹⁸ Hatályba lépett a sommás eljárásról szóló 1893. évi XVIII. tc. és az Fmh. tc. életbeléptetése és az ezen törvényekre vonatkozó ügyviteli szabályok tárgyában hozott 1894. évi 745. I. M. számú rendelet I. pontja alapján 1894. november 1-én.

¹⁹ LUGOSI JÓZSEF: *Kézikönyv a fizetési meghagyásos eljárásról*. HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó. Budapest, 2010. 21. p.

²⁰ Az Fmhvtv. 36. §-ának (1) és (2) bekezdése.

²¹ Az Fmhvtv. 52. §-ának (2) bekezdése.

²² Az Fmhvtv. 28. §-ának (1) bekezdése.

²³ Az Fmhvtv. 37. §-ának (1) bekezdése.

²⁴ Az Fmhvtv. 37. §-ának (2) bekezdése.

²⁵ Az Fmhvtv. 37. §-ának (3) bekezdés a) pontja.

²⁶ Az Fmhvtv. 37. §-ának (3) bekezdés b) pontja, és az Itv. 42. §-ának (2) bekezdése.

²⁷ Az Fmhvtv. 38. §-ának (1) bekezdése.

II. Szabályozástörténeti áttekintés

A jogintézmény történetét kimerítően feldolgozta mások mellett *Harsági Viktória*, *Lugosi József* és *Szécsényi-Nagy Kristóf* ezért annak részletes ismertetésétől eltekintek. A szabályozás változásait csak a téma szempontjából lényeges vonatkozásokra, azaz elsősorban az értékhatárokkal kapcsolatos rendelkezésekre szorítkozva ismertetem alaposabban. Ezeknek azért van kiemelt jelentőségük, mert rajtuk keresztül meghúzhatóak a jogintézmény alkalmazhatóságának vagy kötelező alkalmazásának határai. A jogalkotó ezáltal – aktuális jogpolitikai céljának megfelelően – ki tudja jelölni, hogy milyen körben kívánja lehetővé, illetve kötelezővé tenni az FMH-t. A könnyebb áttekinthetőség érdekében a változásokat az 1. számú táblázat bal oldali és középső blokkjában foglaltam össze.

A jogintézménynek középkori előképei²⁸ is vannak²⁹, sőt gyökerei a peres eljáráshoz hasonlóan a római jogig³⁰ nyúlnak vissza és Európa számos országában ismert volt³¹. Megjelenését és elterjedését a XIX. század végén annak köszönhetjük, hogy a közvetlenség és szóbeliség elvének a polgári peres eljárásokban való térhódítása következtében bizonyos típusú követelések érvényesítése – ahol a követelést okirat bizonyította és a felek között nem volt érdemi jogvita – nehézkesebbé vált³². Az Fmh. tc. a jogintézményt azzal a deklarált céllal honosította meg, hogy a „nem vitás követelések a bíróság közvetítésével, de a peres eljárás keretén kívül is érvényesíthetők”³³. A jogalkotó fő célkitűzése az volt, hogy „megrövidítse a jogérvényesítés folyamatát”³⁴.

Az Fmh. tc. 1. §-a kimondta, hogy FMH útján érvényesíthetők azok a követelések, amelyek járulékok nélkül 1.000 koronát meg nem haladó pénzüsszeg fizetésére vagy 1.000 korona értéket meg nem haladó határozott mennyiségű helyettesíthető dolgok, avagy értékpapírok szolgáltatására irányulnak, amennyiben per esetére az 1893. évi XVIII. tc. értelmében sommás eljárás alá tartoznak, vagy az 1877. évi XXII. tc. értelmében községi bíróság elé vannak utalva. Ennek megfelelően a 2. § alapján a FMH kibocsátása kizárólag a királyi járásbírók hatáskörébe tartozott. Értékhatárral kapcsolatos egyéb rendelkezés nem volt.

A jogalkotó azonban rövidesen módosította és a polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikkbe (a továbbiakban: régi Pp.), annak XVIII. címébe (588-605. §-ok) emelte 1915. január 1-jével³⁵ az FMH-ra vonatkozó szabályozást. Az 588. § kimondta,

²⁸ Kimutatható, hogy az egyszerűsített igényérvényesítés lehetősége (a királyi parancs formájában) korábban is biztosított volt, az ezzel kapcsolatos negatív tapasztalatok hatására azonban az 1800-as évekre háttérbe szorult (HARSÁGI 2012, 224. p.).

²⁹ Fmh. tc. általános indoklás <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=89300019.TVI&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D44> (letöltés: 2019. szeptember 17.)

³⁰ HARSÁGI 2012, 223. p.

³¹ SZÉCSÉNYI-NAGY KRISTÓF: *A fizetési meghagyásos eljárás*. In: Varga István (szerk.): *A polgári nemperes eljárások joga*. ELTE Eötvös Kiadó. 2010. 844. p.

³² SZÉCSÉNYI-NAGY 2010, 844. p.

³³ Fmh. tc. általános indoklás <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=89300019.TVI&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D44> (letöltés: 2019. szeptember 17.)

³⁴ Fmh. tc. általános indoklás, 2. pont <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=89300019.TVI&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D44> (letöltés: 2019. szeptember 17.)

³⁵ A régi Pp. életbeléptetéséről szóló 1912. évi LIV. törvénycikk (a továbbiakban: régi Ppé.) 1. §-ában kapott felhatalmazás alapján az igazságügyminiszter által a régi Pp. és a régi Ppé. alapján kibocsátott bírósági ügyviteli szabályok és kapcsolatos rendeletek életbeléptetése, valamint az átmeneti rendelkezések és a bu-

hogy FMH útján érvényesíthetők azok a követelések, amelyek készpénzfizetésre vagy helyettesíthető dolgok, avagy értékpapírosok szolgáltatására irányulnak, ha per esetére a járásbíró hatáskörébe tartoznak. Az 1. § (1) bekezdése értelmében pedig a járásbíró hatáskörébe tartoztak azok a vagyoni jogi perek, a melyek tárgyának értéke 2.500 koronát nem haladta meg, amennyiben – tekintet nélkül az értékre – nem voltak a törvényszék hatáskörébe utasítva.

Az I. világháború alatt a korona gyorsuló értékvesztése szükségessé tette a különféle jogszabályokban koronában nominált értékek egyre gyakoribb módosítását. Ennek érdekében a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről hozott 1912. évi LXIII. törvénycikk 16. és az e törvénycikk, valamint a hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikk kiegészítéséről szóló 1914. évi L. törvénycikk 14. §-ában kapott felhatalmazás alapján³⁶ a régi Pp.-ben megállapított értékhatárok felemeléséről szóló 1917. évi 4.050. M. E. számú rendelet 1. §-a kimondta, hogy a régi Pp.-ben „a járásbíró hatásköre ... tekintetében értékhatáru megállapított összegek kétszeresükre emelhetnek fel”. Ehhez képest az új hatásköri értékhatár – és ezzel az FMH kibocsáthatóságának határa – a rendelet 3. §-a szerint 1917. november 1-jétől 5.000 korona lett.

A törvényi felhatalmazás birtokában járásbíró hatáskörére irányadó értékhatár felemeléséről szóló 1920. évi 2.730. M. E. számú rendelet 1. §-a a régi Pp. 1. §-ában megszabott és a fentiek szerint módosított járásbíró hatáskört – a rendelet 2. §-a alapján 1920. április 1-jétől – 50.000 koronában határozta meg. A polgári peres és nem peres eljárás egyes szabályainak ideiglenes módosításáról szóló 1920. évi 3.329. M. E. számú rendelet 7. §-ának (2) bekezdése a fenti rendeletet ugyan kevésbé annak hatálybalépése után hatályon kívül helyezte, de 1. §-a a régi Pp. 1. §-át egyidejűleg módosítva a járásbíró hatáskörének felső határát – a 7. § (1) bekezdése szerinti 1920. május 1-i hatálybalépést követően is – változatlanul 50.000 koronában rögzítette,

Az 1922/23. költségvetési év első hat hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1922. évi XVII. törvénycikk 6. §-ában kapott felhatalmazás³⁷ alapján a kormány az 1920. évi 3.329. M. E. számú rendelet módosításáról és

dapesti bíróságokra vonatkozó eltérések megállapítása tárgyában hozott 1914. évi 68.700. I. M. számú rendelet 1. §-a alapján a régi Pp. végül 1915. január 1-jén lépett hatályba.

³⁶ A törvény 16. §-a kimondta, hogy a ministerium (értsd: a kormány) a polgári peres és nem peres eljárás és általában a polgári igazságszolgáltatás tekintetében rendkívüli intézkedéseket tehet és e végből a fennálló törvényektől eltérő rendelkezéseket is megállapíthat. A törvény általános indokolása szerint „régóta érzett szükség, hogy a kormánynak háború vagy ennek fenyegető veszélye esetére rendelkezésére álljon oly kivételes hatalom, a melynek alapján kivételes intézkedéseket léptethet életbe”. A 16. §-hoz fűzött indokolás szerint pedig a § azért hatalmazta fel az egész ministeriumot és nem egyedül az igazságügyminisztert a rendkívüli intézkedésekre, „mert az utóbbiak, a mennyiben a magyar szent korona országainak közös ügyeire vonatkoznak, Horvát-Szlavonországokra is ki fognak terjedni”.

³⁷ A törvény 6. §-a felhatalmazta a kormányt, „hogy a kivételes hatalom alapján kibocsátott azon rendelkezéseket, amelyek még hatályon kívül nem helyeztek, a közszabadságoknak, valamint a gazdasági élet teljes szabadságának visszaállítására irányuló átmeneti időtartama alatt ideiglenesen hatályban tarthassa és a szükséghez képest módosíthassa vagy kiegészíthesse. Köteles azonban a kormány azokat a rendelkezéseket, amelyek fenntartásának szükségessége időközben megszűnik, azonnal hatályon kívül helyezni. Köteles továbbá a kormány a kivételes hatalom alapján kibocsátott mindazokra a rendelkezésekre vonatkozólag, amelyeket ideiglenesen hatályban tartott, amennyiben fenntartásuk a jelen §-ban megszabott hat hónapi határidőn túl is szükséges, a jelen törvény életbelépésétől számított négy hónapon belül az azokban szabályozott viszonyok törvényes rendezése végett törvényjavaslatokat terjeszteni a nemzetgyűlés elé”.

kiegészítéséről szóló 1922. évi 10.417. M. E. számú rendeletének 1. § (1) bekezdés 1. pontjával a járásbíróóság hatásköre tekintetében az értékhatárt 1923. január 1-jétől³⁸ 500.000 koronára emelte.

A fenti felhatalmazás birtokában a polgári peres eljárásban megállapított értékhatárok felemeléséről szóló 1923. évi 7.501. M. E. számú rendelet 1. §-ának 1. pontja, az 1922. évi 10.417. M. E. számú rendelet 1. §-át módosítva a járásbíróóságok hatáskörének értékhatárát – a 4. § értelmében 1923. november 1-jétől – 3.000.000 koronára emelte.

A korábbi felhatalmazással élve a kormány a polgári peres eljárás megállapított értékhatárok újabb felemelése tárgyában hozott 1924. évi 2.350 M. E. számú rendeletének 1. §-ával módosította a fenti rendelet 1. §-át és – a rendelet 4. § alapján – 1924. április 1-től a járásbíróóság FMH szempontjából jelentős hatásköri értékhatárát tovább emelte 25.000.000 koronára.

A polgári eljárás és az igazságügyi szervezet módosításáról szóló 1925. évi VIII. törvénycikk (a továbbiakban: régi Ppn.) 55. §-a – egyebek mellett – felhatalmazta az igazságügyminisztert, hogy a régi Pp.-ben a járásbíróóság hatásköre vonatkozásban értékhatáruul megállapított összegeket a törvényhozás rendelkezéséig rendelettel megváltoztassa és az ezzel kapcsolatos rendelkezéseket megállapítsa³⁹. A polgári eljárásban irányadó értékhatárok megállapításáról szóló 1925. évi 25.800. I. M. számú rendelet 1. §-a alapján a törvény 55. §-a 1925. június 1-jén lépett életbe, és a kapott felhatalmazás alapján az igazságügyminiszter hatályon kívül helyezte⁴⁰ az 1924. évi 2.350 M. E. számú rendeletet, de az I. M. rendelet 2. §-ának 1. pontjával a régi Pp.-ben a járásbíróóság hatásköre vonatkozásában értékhatáruul megállapított összeg helyett az értékhatárt 1925. június 1. napját követően⁴¹ is változatlanul 25.000.000 koronában állapította meg⁴².

A pengőérték megállapításáról és az ezzel összefüggő rendelkezésekről szóló 1925. évi XXXV. törvénycikk 1927. január 1-jén az Osztrák-Magyar Monarchiából örökölt korona helyett bevezette az új fizetőeszközt, a pengőt, ami szükségessé tette az értékhatár pengőben való meghatározását. Ennek érdekében a régi Ppn. 55. §-ában kapott felhatalmazás alapján az igazságügyminiszter a polgári eljárásban irányadó értékhatároknak pengőértékben való megállapításáról szóló 1926. évi 62.600. I. M. számú rendelet 1. §-ának 1. pontjában a régi Pp. 1. §-ában a járásbíróóság hatásköre tekintetében írt (korona) összeg helyett 2.000 pengőt állapított meg 1927. január 1-jétől⁴³.

³⁸ A rendelet 7. §-ának (1) bekezdése.

³⁹ A törvény 55. §-ához fűzött indokolás szerint a felhatalmazás, amelyet a § az igazságügyi miniszternek a régi Pp.-ben meghatározott összegeknek rendelettel való megváltoztatása érdekében adott, azért volt fontos, mert az összegek felemelése és esetleg a jövőben leszállítása az akkori gazdasági viszonyok között oly gyakran szükséges és oly kevésbé halasztható lehet, hogy „törvényhozási úton aligha történhetik meg, a kivételes hatalom gyakorlása helyett pedig kívánatos, hogy a rendelkezések rendes törvényhozási felhatalmazás alapján történjenek”.

⁴⁰ A rendelet 8. §-ának (2) bekezdés, utolsó fordulata.

⁴¹ A rendelet 8. §-ának (1) bekezdése alapján lépett hatályba.

⁴² A polgári peres eljárásban irányadó egyes értékhatárok újabb megállapítása tárgyában hozott 1926. évi 6.400. I. M. számú rendelet 1926. március 1. napjával ugyan módosította az 1925. évi 25.800. I. M. számú rendelet 2. §-ának 5. pont b) c) e) és f) pontjait, de ez csak a fellebbvitel tekintetében értékhatáruul megállapított egyes összegeket érintette, a járásbíróóság hatáskörét, és így az FMH-s eljárást nem.

⁴³ A rendelet 7. §-ának (1) bekezdése.

A törvénykezés egyszerűsítéséről szóló 1930. évi XXXIV. törvénycikk (a továbbiakban: Te. tc.) jelentős változást hozott, mert a 49. §-a a régi Pp. fentebb ismertetett 588. §-át azzal a rendelkezéssel egészítette ki, hogy amennyiben a követelés 400 pengőt meg nem haladó készpénz fizetésére irányul és FMH útján érvényesíthető, a követelést csak FMH útján lehet érvényesíteni. A Te. tc. életbeléptetéséről, valamint az arra vonatkozó átmeneti és végrehajtási szabályokról szóló 1930. évi 49.000. I. M. számú rendelet⁴⁴ 2. §-ának 1. pontja pedig a járásbíró hatáskör felső határát 3.000 pengőre emelte 1931. január 1. napjától⁴⁵.

A következő, FMH-val kapcsolatos értékhatárt érintő jogalkotási hullámot a háború után ismét beinduló inflációs nyomás indukálta. Ez utóbbira tekintettel az Ideiglenes Nemzetgyűlés által 1944. december 22. napján adott felhatalmazás alapján az Ideiglenes Nemzeti Kormány a polgári eljárásokban irányadó értékhatárok újabb megállapítása tárgyában hozott 1945. évi 3.620. M. E. számú rendelete 1. §-ának 1. pontjával a régi Pp. 1. §-ában meghatározott járásbírói hatásköri értékhatárt 25.000 pengőre, míg 1. §-ának 14. pontjával a Te. tc. 49. §-ával meghatározott, az FMH kötelező igénybevétele szempontjából irányadó értékhatárt 5.000 pengőre módosította 1945. július 1-jétől⁴⁶.

Az igazságügyminiszter az 1945. évi 3.620. M. E. számú rendelet 11. §-ában kapott felhatalmazás birtokában a polgári eljárásokban irányadó értékhatárok felemeléséről szóló 1945. évi 26.000. I. M. számú rendelet 1. §-ával a fenti rendelettel megállapított értékhatárokat az ott meghatározott összegek húszszorosára emelte fel. A járásbírói hatásköri értékhatár tehát 500.000 ($25.000 \cdot 20$) pengőre, míg az FMH kötelező igénybevételének értékhatára 100.000 ($5.000 \cdot 20$) pengőre változott 1945. december 1-jétől⁴⁷.

Ugyanezen felhatalmazás alapján a polgári eljárásokban irányadó értékhatárok újabb felemelése tárgyában hozott 5.500/1946. I. M. számú rendelet 1. §-a az 1945. évi 26.000. I. M. számú rendelettel meghatározott összegeket 1946. február 1-jétől⁴⁸ tízszeresére emelte fel, vagyis azok 5.000.000 ($500.000 \cdot 10$), illetve 1.000.000 ($100.000 \cdot 10$) pengőre változtak.

A szintén az 1945. évi 3.620. M. E. számú rendelet 11. §-ára hivatkozással hozott, a polgári eljárásokban irányadó értékhatárok újabb megállapításáról szóló 18.500/1946. I. M. számú rendelet 1. §-ának 1. pontja alapján a régi Pp. 1. §-ában írt járásbírói hatásköri értékhatár 250.000.000 ($2,5 \cdot 10^8$) pengőre, a követelésnek FMH útján való érvényesítése körében a Te. tc. 49. §-ában írt értékhatár 50.000.000 ($5 \cdot 10^7$) pengőre emelkedett 1946. április 1-jétől⁴⁹.

Az alig több, mint egy hónappal később a polgári eljárásokban irányadó értékhatárok újabb felemelése tárgyában – a korábbi felhatalmazás alapján – hozott 26.000/1946. I. M. számú rendelet 1. §-a a 18.500/1946. I. M. számú rendeletben meghatározott fenti összegeket 1946. május 15-től⁵⁰ százszorosára, azaz 25 Mrd ($2,5 \cdot 10^{10}$) pengőre, illetőleg 5 Mrd ($5 \cdot 10^9$) pengőre emelte fel.

⁴⁴ A rendelet 1. §-a alapján a Te. tc. 1931. január 1-jén lépett hatályba.

⁴⁵ A rendelet 38. §-ának (1) alapján.

⁴⁶ A rendelet 12. §-ának első fordulata.

⁴⁷ A rendelet 2. §-ának első fordulata.

⁴⁸ A rendelet 2. §-ának (1) bekezdése.

⁴⁹ A rendelet 10. §-ának első fordulata.

⁵⁰ A rendelet 2. §-ának első fordulata.

Az azonos című, 35.000/1946. I. M. számú rendelet 1. §-a, ugyanezen felhatalmazás birtokában a 26.000/1946. I. M. számú rendeletben meghatározott összegeket ismét százszorosára, azaz 2.500 Mrd ($2,5 \cdot 10^{12}$) pengőre, illetve 500 Mrd ($5 \cdot 10^{11}$) pengőre módosította 1946. június 5-i⁵¹ hatállyal.

A 35.000/1946. I. M. rendeletben meghatározott összegeket végül az előbbivel azonos címet viselő, 39.000/1946. I. M. számú rendelet 1. §-a emelte tízezerszeresére, azaz 25 billiárd ($2,5 \cdot 10^{16}$) pengőre és 5 billiárd ($2 \cdot 10^{15}$) pengőre 1946. július 1-jétől⁵².

A pengő hiperinflációját lezárandó a forintérték megállapításáról és az ezzel összefüggő rendelkezésekről szóló 9.000/1946. M. E. számú rendelet 1. §-ának (1) bekezdése, valamint a forintérték pénzlábjának és ebből adódó aranyértékének megállapításáról szóló 8.700/1946. M. E. számú rendelet rendelkezett az új fizetőeszköz, a forint 1946. augusztus 1. napjával történő bevezetéséről. Ez szükségessé tette a fenti értékhatárok új fizetőeszközben való meghatározását. A 45.000/1946. I. M. számú rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) 1. §-ának 1. pontja 1946. augusztus 1-től⁵³ a járásbírók hatáskörének – és ezzel az FMH igénybe vehetőségének – felső határát 5.000 Ft-ban, míg 1. §-ának 14. pontja a Te. tc. – jogintézmény kötelező igénybevételeinek kereteit megszabó – 49. §-ában írt értékhatárt 1.000 Ft-ban jelölte meg.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) azonban újabb jelentős koncepcionális változást hozott 1953. január 1-jével⁵⁴. A 313. §-ának (2) bekezdése – a jogintézményt megtartva és a korábbi szabályokat átvéve – ugyanis kimondta, hogy kizárólag FMH útján érvényesíthető a pénz fizetésére irányuló olyan követelés, amelynek összege 1.000 Ft-ot nem halad meg, feltéve, hogy van olyan járásbíró, amely a meghagyás kibocsátására a 314. § értelmében illetékes. Egyúttal a § (3) bekezdése azt is rögzítette, hogy az olyan követelés, amely per esetében a megyei bíróság hatáskörébe tartozik, FMH útján nem érvényesíthető. Másrészt azonban a Pp. 22. §-a általános jelleggel mondta ki, hogy a járásbíró hatáskörébe tartoznak mindazok a perek, amelyeknek elbírálását a 23. § nem utalja a megyei bíróság hatáskörébe. A 23. § pedig csak a b) pontban említett, az állam, az államhatalom helyi szervei, az állam intézményei és vállalatai, továbbá a társadalmi szervezetek, végül a szövetkezetek és a szövetkezeti központok által vagy ellen indított vagyoni jogi perek tekintetében kötötte a megyei bíróság hatáskörét a per tárgyának értékéhez. Azok is csak akkor tartoztak a megyei bíróság hatáskörébe, ha a per tárgyának értéke 5.000 Ft-ot meghaladta.

A Pp. módosításáról szóló 1954. évi VI. törvény (a továbbiakban: I. Ppn.) az FMH alkalmazhatósága tekintetében hozott egy kisebb szigorítást, mert a törvény 81. §-a 1954. augusztus 1-jével egy (2) bekezdéssel egészítette ki a Pp. 316. §-át. Az új rendelkezés szerint a Pp. 313. §-ának (2) bekezdése alá tartozó esetben beadott keresetlevelet FMH kibocsátására irányuló kérelemként kellett elintézni. Az elnök azonban mind ilyen esetben, mind pedig FMH kibocsátására irányuló kérelem esetében az FMH kibocsátása nélkül az ügy tárgyalására tűzhetett ki határnapot, ha megítélése szerint a követelés fennállása kétségesnek mutatkozott és az adós ellentmondására nyilvánvalóan számítani kellett.

⁵¹ A rendelet 2. §-ának (1) bekezdés, első fordulata.

⁵² A rendelet 2. §-ának (1) bekezdés, első fordulata.

⁵³ A rendelet 10. §-ának, első fordulata.

⁵⁴ A Pp. a hatálybaléptetéséről, végrehajtásáról szóló 1952. évi 22. törvényerejű rendelet 1. §-a alapján ekkor lépett hatályba.

A Pp. módosításáról szóló 1972. évi 26. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: III. Ppn.) 54. §-a 1973. január 1-től⁵⁵ akként módosította a Pp. 313. §-ának (2) bekezdését, hogy az FMH kötelező igénybevételének határát 5.000 Ft-ra emelte. Egyidejűleg azonban a III. Ppn. 9. §-a a Pp. 23. §-át is módosította, így annak a) pontja a továbbiakban kimondta, hogy – a § többi pontjában felsorolt meghatározott tárgyú perekben túl – a megyei bíróság hatáskörébe tartoznak azok a vagyoni perek is, amelyek tárgyának értéke 300.000 Ft-ot meghalad.

Az egyes polgári eljárásjogi szabályok módosításáról szóló 1979. évi 31. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: IV. Ppn.) 2. §-a módosította a Pp. 23. §-ának⁵⁶ (1) bekezdés a) pontját, amely 1980 január 1-jét⁵⁷ követően kimondta, hogy a megyei bíróság hatáskörébe azok a vagyoni perek tartoznak, amelyek tárgyának értéke 1.000.000 Ft-ot meghalad, kivéve a kisajátítási kértalanítási pereket.

Az Alkotmány módosításával összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló 1989. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Am. tv.) 17. §-ának (1) bekezdése a Pp. 23. §-a (1) bekezdésének a) pontjában írt 1.000.000 Ft-os megyei bírósági hatásköri értékhatárt 1989. december 11-től⁵⁸ 3.000.000 Ft-ra emelte.

A rendszerváltást követően ismét jelentős módosítás következett be. A felülvizsgálati eljárásnak a Pp.-ben és az ehhez kapcsolódó jogszabályokban történő megteremtéséről szóló 1992. évi LXVIII. törvény (a továbbiakban: V. Ppn.) 16. §-ának (1) bekezdése 1993. január 1-i hatállyal⁵⁹ módosította a Pp. 313. §-ának (2) bekezdését. Az új szabály szerint kizárólag FMH útján lett érvényesíthető, a pénz fizetésére irányuló olyan követelés, amelynek összege az 50.000 Ft-ot nem haladta meg, feltéve, ha volt olyan bíróság, amely a FMH kibocsátására illetékes. Egyúttal az V. Ppn. 31. §-ának c) pontja hatályon kívül helyezte a Pp. 313. §-ának a megyei bíróság hatáskörét az FMH kibocsátását illetően kizáró (3) bekezdését. A törvény 4. §-ának (2) bekezdése egyébként 10.000.000 Ft-ra emelte a Pp. 23. §-ának a) pontjában írt megyei bírósági hatásköri határt.

Ezt követően rövid időn belül további két ízben módosította a jogalkotó az FMH kötelező igénybevételének értékhatárát. A Pp. módosításáról szóló 1995. évi LX. törvény (a továbbiakban: VI. Ppn.) 26. §-a 1995. augusztus 29-től⁶⁰ 100.000, a Pp. módosításáról szóló 1997. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: VII. Ppn.) 33. §-ának (2) bekezdése pedig 1998. január 1-től⁶¹ 200.000 Ft-ra emelte azt.

⁵⁵ A novella 64. §-ának (1) bekezdése alapján ekkor lépett hatályba.

⁵⁶ A közismert jogtár szolgáltató adatbázisában ugyan az megjegyzés szerepel a Pp. 23. §-ának (1) bekezdése mellett a IV. Ppn. azt módosító 2. §-ára vonatkozóan, hogy „a jogalkotó a 22. § (1) bekezdését jelölte meg, holott a megyei bíróság hatásköréről a 23. § (1) bekezdése rendelkezik”. Ez azonban minden bizonnyal téves, mert találtam olyan hivatalos közlőnyt (Tanácsok Közlönye, XXVIII. évfolyam, 48. szám, 1979. december 30.) amelynek papír alapú példányában egyértelműen olvasható, hogy a Pp. 23. §-ának (1) bekezdését módosította a jogalkotó.

⁵⁷ A IV. Ppn. 26. §-ának (1) bekezdése.

⁵⁸ A törvény – 18. §-ának (1) bekezdése alapján – a kihirdetése napján lépett hatályba, és 1989. december 11-én jelent meg a Magyar Közlönyben.

⁵⁹ Az V. Ppn. 28. §-ának (1) bekezdése alapján lépett hatályba.

⁶⁰ A VI. Ppn. 30. §-ának (1) bekezdése alapján a kihirdetését követő 60. napon lépett hatályba, és a Magyar Közlöny 1995. évi 56. számában jelent meg 1995. június 30-án.

⁶¹ A VII. Ppn. 35. §-ának (1) bekezdése alapján ekkor lépett hatályba.

Ezek után lélegzetvételnél szünet következett, de 2009. január 1-től a Pp. és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2008. évi XXX. törvény (a továbbiakban: X. Ppn.) 45. §-a⁶² ismét jelentősen módosítva a Pp. 313. §-ának (2) bekezdését kimondta, hogy a pénz fizetésére irányuló olyan lejárt követelés, amelynek a 24. és 25. § szerint számított összege az 1.000.000 Ft-ot nem haladja meg, kizárólag FMH útján érvényesíthető.

1. sz. táblázat

Az FMH-hoz kapcsolódó értékhatárok változása, azok mindenkor fizetőeszközben és a 2020. évi forintban kifejezett értékei, valamint az átszámítás alapját képező index és a ténylegesen megvalósított szabályozási modell								
(módosító) jogszabály	hatályba lépés		érvényes fizetőeszköz	érvényes fizetőeszközben kifejezett		index	2020. évi forintban kifejezett	
	év	hónap, nap		alsó korlát	felső korlát		alsó korlát	felső korlát
Fmh. tc.	1894.	XI. 1.	korona	nincs	1.000	1851	nincs	1.851.000
régi Pp.	1915.	I. 1.		nincs	2.500	1141	nincs	2.852.500
1917. évi 4.050. M. E. sz. r.	1917.	XI. 1.		nincs	5.000	537	nincs	1.566.863
1920. évi 2.730. M. E. sz. r.	1920.	IV. 1.		nincs	50.000	15,2	nincs	570.728,77
1922. évi 10.417. M. E. sz. r.	1923.	I. 1.		nincs	500.000	0,327	nincs	300.123,3
1923. évi 7.501. M. E. sz. r.		XI. 1.		nincs	3.000.000			
1924. évi 2.350. M. E. sz. r.	1924.	IV. 1.		nincs	25.000.000	0,0619	nincs	1.169.825,2
1926. évi 62.600. I. M. sz. r.	1927.	I. 1.		nincs	2.000	796	nincs	1.592.000
Te. tc.	1931.	I. 1.	pengő	400	3.000	919	367.600	2.757.000
1945. évi 3.620. M. E. sz. r.	1945.	VII. 1.		5.000	25.000	0,0146	157	795
1945. évi 26.000. I. M. sz. r.		XII. 1.		100.000	500.000			
5.500/1946. I. M. sz. r.	1946.	II. 1.		1.000.000	5.000.000	274	274.000	1.370.000
18.500/1946. I. M. sz. r.		IV. 1.		50.000.000	250.000.000			
26.000/1946. I. M. sz. r.		V. 15.		5.000.000.000	25.000.000.000			
35.000/1946. I. M. sz. r.		VI. 5.		5*10 ¹¹	2,5*10 ¹²			
39.000/1946. I. M. sz. r.		VII. 1.		5*10 ¹⁵	2,5*10 ¹⁶			

⁶² A X. Ppn. a 63. §-ának (1) bekezdése alapján ekkor lépett hatályba.

45.000/1946. I. M. sz. r.		VIII. 1.		1.000	5000				
Pp.	1953.	I. 1.		1.000	nincs	190	190.000	nincs	
III. Ppn.	1973.	I. 1.		5.000	300.000	64,4	322.000	19.320.000	
IV. Ppn.	1980.	I. 1.		5.000	1.000.000	37,8	189.000	37.800.000	
Am. tv.	1989.	XII. 11.		5.000	3.000.000	17,6	88.000	19.625.205	
V. Ppn.	1993.	I. 1.		50.000	nincs	6,7	335.000	nincs	
VI. Ppn.	1995.	VIII. 29.		100.000	nincs	4,4	295.342	nincs	
VII. Ppn.	1998.	I. 1.		200.000	nincs	2,6	520.000	nincs	
X. Ppn.	2009.	I. 1.		1.000.000	nincs	1,32	1.320.000	nincs	
Mód. tv.	2012.	III. 15.		1.000.000	400.000.000	1,15	1.150.000	460.000.000	
új Pp. és új Ppé.	2018.	I. 1.		3.000.000	30.000.000	1,07	3.210.000	32.100.000	

Az Fmhtv. 2010. június 1-jei hatállyal⁶³ közjegyzői hatáskörbe utalta az FMH-s eljárást és immár önálló jogi normaként tartalmazta az FMH-ra vonatkozó – az értékhatárok szempontjából változatlan – szabályokat. Az Fmhtv. 3. §-ának (1) bekezdése azonban pénzfizetésére irányuló lejárt követelésekre szűkítette az FMH tárgyát, a (2) bekezdés pedig – lényegében a Pp. 314. §-ának az Fmhtv. 63. §-ának (2) bekezdésével megállapított (1) bekezdésével azonosan – kimondta, hogy – az egyéb feltételek fennállása esetén – csak FMH-s eljárás útján vagy a 127. §-ban meghatározott módon⁶⁴ érvényesíthető a nem munkaviszonyból, közalkalmazotti jogviszonyból, közszolgálati jogviszonyból, szolgálati jogviszonyból, szövetkezeti tag munkaviszony jellegű jogviszonyából és a bedolgozói jogviszonyból eredő pénz fizetésére irányuló olyan lejárt követelés, amelynek a 24. és 25. § szerint számított összege az 1.000.000 Ft-ot nem haladja meg.

Röviddel később azonban a bírósági végrehajtással kapcsolatos és egyéb igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXX. törvény (a továbbiakban: Mód. tv.) 108. §-ának (2) bekezdése új (4a) bekezdéssel egészítette ki az Fmhtv. 3. §-át, mely szerint 2012. március 15-től⁶⁵ FMH-s eljárás útján nem volt érvényesíthető az a pénzkövetelés, amelynek a Pp. 24. és 25. §-a szerint számított összege a 400.000.000 Ft-ot meghaladta. A rendelkezés kifejezetten megengedte, hogy a fenti összeget meghaladó pénzkövetelését a jogosult részletekben érvényesítse.

Végül pedig az új Pp. vizsgálat tárgyát képező 254. §-ának (1) bekezdése kimondta, hogy csak FMH-s eljárásban érvényesíthető – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a kizárólag pénz fizetésére irányuló olyan lejárt követelés, amelynek pertárgyértéke a 3.000.000 Ft-ot nem haladja meg. Ezzel párhuzamosan az új Pp. hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: új Ppé.) 74. §-ának (2) bekezdése új rendelkezéseket léptetett az Fmhtv. 3. §-a helyébe. A § (1) bekezdése általános jelleggel mondja ki, hogy a pénz fizetésére irányuló, lejárt követelés – a (3)-(6) bekezdésben foglalt kivételekkel – FMH útján is érvénye-

⁶³ Az Fmhtv. 61. §-ának (1) és (3) bekezdése alapján ekkor lépett hatályba.

⁶⁴ Szóbeli kereset azonnali tárgyalása.

⁶⁵ Mód. tv. 119. § (3) bekezdés.

sítható. A (2) bekezdés – az új Pp. hivatkozott rendelkezésével egyezően – rögzíti, hogy a törvényes feltételek esetén a 3.000.000 Ft-ot nem haladó értékű követelés csak FMH-s eljárásban érvényesíthető. A (3) bekezdés viszont kimondja, hogy nem érvényesíthető FMH-s eljárás útján az a pénzkövetelés, amelynek az új Pp. 21. és 22. §-a szerint számított összege a 30.000.000 Ft-ot meghaladja.

Az tehát mélyebb elemzés nélkül is látható, hogy a – lényegét tekintve változatlan⁶⁶ – FMH szabályai az értékhatárokat tekintve 26 (!) alkalommal módosultak a jogintézmény bevezetését követő egy évszázadnál alig hosszabb időszak alatt. Ez önmagában igazolja e szabályoknak az FMH-s eljárás szabályrendszerén belüli kiemelt jelentőségét.

III. Szabályozáslogikai lehetőségek

A FMH-s eljárás definíciójának – tanulmány szempontjából – legfontosabb fogalmi eleme az eljárás tárgya, amely jelenleg korlátozott, mert az eljárás az Fmhtv. 3. §-ának (1) bekezdése alapján csak pénz fizetésre kötelezésre irányulhat. A kérelemben ezért – egyebek mellett – fel kell tüntetni a követelésnek és járulékainak összegét⁶⁷. Ez ugyan nem volt mindig így, mert a Pp. 313. §-ának (1) bekezdése korábban lehetővé tette az FMH kibocsátását akkor is, ha a követelés ingó dolog kiadására irányult, a jogintézményt meghonosító Fmh. tc. 1. §-a pedig eredetileg értékpapírok iránti követelések esetén is. De a jogalkotó ekkor is biztosította a követelés összegének meghatározhatóságát és így az éppen aktuális értékhatárral (értékhatárokkal) való összevethetőségét. Ennek legfontosabb következménye, hogy az FMH esetében – a számtalan féle tárgy⁶⁸ és halmazati formában⁶⁹ előterjeszthető kereseti kérelmek alapján induló peres eljárásokkal ellentétben⁷⁰ – mindig könnyen megállapítható a követelés összege. Ez azért fontos az FMH jogintézménye szempontjából, mert azon mint egyszerűen megragadható attribútumon keresztül az értékhatárok megvonásával könnyen szabályozhatóak az FMH-s eljárás igénybevételének keretei.

De vizsgáljuk most meg, hogy milyen jogalkotói szándékok, szabályozáslogika és tendenciák fedezhetők fel a normaszövegek értékhatárookra vonatkozó rendelkezéseinek változásai mögött. Ennek érdekében mindenekelőtt tekintsük át, hogy elvileg milyen módon szabályozhatóak az FMH igénybevételének keretei az értékhatár, mint jellemző segítségével.

⁶⁶ SZÉCSÉNYI – NAGY 2010, 844. p.

⁶⁷ Az Fmhtv. 20. §-ának (1) bekezdés d) pontja.

⁶⁸ Az új Pp. 172. §-a immár a dogmatikai teljesség igényével kategorizálja és szabályozza a kereseti kérelmek fajtáit, úgy mint: marasztalási kereset [a § (1) és (2) bekezdése], megállapítási kereset [a § (3) bekezdése], jogalakító kereset [a § (4) bekezdése]. Az FMH-hoz hasonlóan pénz fizetésre kötelezés iránti kereseti kérelmek tehát csak egy – ugyan kétségtelenül gyakori – altípusát képviselik a marasztalási kereseteknek.

⁶⁹ Az új Pp. 173. §-a tartalmazza a lehetséges keresethalmazatok szintén teljes körű tipizálását.

⁷⁰ A pénz fizetésére kötelezés iránti marasztalási kereseti kérelmeket leszámítva a többi kereseti kérelem esetén sokszor nem egyszerű feladat a követelés összegével analóg fogalomként kezelendő pertárgy érték meghatározása. Ehhez képest az új Pp. külön szakaszt (21. §) szentel a pertárgy érték számítási módjának.

1. Elméletben

Az értékhatár fogalma az FMH-val kapcsolatban elméletileg két relációban merülhet fel. Egyrészt mi az az érték, ahol (ameddig) kötelező az igénybevétele. Ez azt jelenti, hogy a meghatározott összegtől kisebb követelések csak FMH útján érvényesíthetők. Másrészt mely értéktartományban (honnantól) kizárt az FMH kibocsátása. Ez pedig azt jelenti, hogy a meghatározott értéket meghaladó követelések csak perben érvényesíthetők. A kettő között van az az értéktartomány, amelyen belül lehetséges, de nem kötelező az FMH igénybevétele. Azaz a jogosult dönti el, hogy melyik utat választja. A szabályozás logikája ehhez képest 4 féle lehet.

Az első megoldás (a továbbiakban: I. szabályozási modell), amikor a szabályozás semmilyen módon nem érinti az érvényesített követelések értékét. Ebben az esetben bármilyen összegű követelés esetén lehet FMH kibocsátását kérni, az soha nem tilos, de soha nem is kötelező. Azaz nincs kifejezett jogalkotói preferencia, a jogalkotó korlát nélkül a jogosult döntésére bízta, hogy az FMH-t vagy a pert veszi igénybe. Az FMH jogintézményének biztosítása ilyenkor valóban nem több, mint az igényérvényesítés eszköztárának bővítése egy egyszerűbb, olcsóbb, gyorsabb lehetőséggel.

A másik eset (a továbbiakban: II. szabályozási modell), hogy a jogalkotó szabályozza az FMH intézményét, de bizonyos értékhatár felett kizárja annak igénybevételét. Ebben az esetben semmilyen értékű követelés esetén nem kötelező az FMH kibocsátását kérni, de van eset amikor kifejezetten tilos. Azaz a jogalkotó egy bizonyos korlát alatt bízta a jogosult döntésére, milyen jogérvényesítési eszközt választ, de nagyobb összegű követelések esetén kötelezővé teszi a peres utat. Itt az igényérvényesítési eszköztár bővítésének jogalkotói szándéka mellett megjelenik a jogbiztonságra, a kötelezettek érdekeinek védelmére való törekvés is. Azt kívánja a jogalkotó garantálni, hogy ne lehessen nagy összegű, de alaptalan követeléseket egyszerűen végrehajthatóvá tenni.

A következő lehetőség (a továbbiakban: III. szabályozási modell), hogy – az előbbivel éppen ellentétben – a jogalkotó bizonyos értékhatár alatt kötelezővé teszi az FMH igénybevételét. Ebben az esetben az FMH kibocsátása korlátozás nélkül mindig kérhető, bizonyos esetekben pedig egyenesen kötelező is. Azaz egy meghatározott korlát alatt a peres út lehetőségét zárja ki a törvény és a felett bízta jogosultra a döntést, hogy melyik utat választja. Az eszköztár bővítésének szándéka mellett itt az eljárások nemperes irányba terelésének, a peres eljárások száma csökkentésének, és ezzel a bíróságok tehermentesítésének kifejezett szándéka jelenik meg. Sőt a korlátlan lehetővé és bizonyos esetekben kötelezővé tétel e modellt az ügyeket a leginkább az FMH irányába terelő szabályrendszerre teszi.

A negyedik út (a továbbiakban: IV. szabályozási modell), amikor a két értékhatár egyszerre van jelen a szabályozásban. Az FMH bizonyos értékhatár alatt (a továbbiakban: alsó korlát) kötelező, egy másik – logikusan ettől magasabb – értékhatár (a továbbiakban: felső korlát) felett ugyanakkor kizárt. E modell alapján három elvi lehetőség van tehát az érvényesített követelés összegétől függően: bizonyos esetekben az FMH kibocsátását kötelező kérni, bizonyos esetekben ez lehetséges, van azonban olyan eset, amikor tilos. Azaz a jogalkotó csak az alsó és felső korlát közötti értéktartományban bízta a jogosultra, hogy melyik utat választja. Az alsó korlátnál kisebb összegű követelések esetén a polgári jogi perek számának csökkentésére irányuló jogalkotói szándék érvényesül, de a magasabb összegű követelések esetén jelen lévő felső korlátra tekintettel tetten érhető a jogbiztonságra törekvés is.

2. A normatív környezet értékelése a megvalósult szabályozási modell szempontjából

Az Fmh. tc. 1. §-a által eredetileg bevezetett 1.000 koronás limit logikailag direkt módon, összecsúszva is meghatározott felső korlátnak felel meg. Ez egyébként a járásbírósi hatásköri értékhatárral esett egybe, aminek az volt a magyarázata, hogy FMH-t a járásbíróóságok bocsátották ki. Így a járásbírósi hatásköri értékhatárnál nagyobb összegre kibocsátott FMH perré alakulása esetén a járásbíróóságnak a pert nyomban meg kellett volna szakítania⁷¹. Az Fmh. tc. tehát a II. szabályozási modellt valósította meg, azaz a bevezetett új jogintézmény kapcsán – nyilván újdonsága és a gyakorlati tapasztalatok hiánya miatt – elsősorban a jogbiztonságra törekvés érhető tetten.

A várakozásokhoz képest azonban kevesen vették igénybe az FMH-t. De a jogalkotó álláspontja szerint ez nem az összeghatár helytelen megválasztásával, hanem a túlságosan megkönnyített ellentmondással⁷² volt összefüggésben. Erre tekintettel a jogintézmény megőrizte alapvető jellemzőit⁷³, amikor újra kodifikálták a régi Pp. keretei között⁷⁴, és a szabályozás az értékhatárok alkalmazásának logikáját, azaz a választott szabályozási modellt illetően nem változott⁷⁵. Annyi csupán az eltérés, hogy a régi Pp.-ben már nem volt direkt módon meghatározott felső korlát. A már idézett 588. § csak az FMH útján érvényesíthető követelések tárgykörét és a járásbíróóságok kizárólagos hatáskörét rögzítette. De a § utolsó fordulata – ugyan közvetetten – mégiscsak meghatározta azt, hiszen a járásbíróóság hatáskörébe nem tartozó ügyekben (2.500 korona feletti érték esetén)⁷⁶ nem volt helye FMH-nak. A hitelező ezért az 588. § hatálya alá eső követelését választása szerint érvényesíthette FMH útján vagy perben is. A jogalkotó tehát indirekt módon, de jelentősen⁷⁷ emelte a felső korlátot.

Ezen túlmenően a megemelt felső korlát egyidejűleg fel is „puhult”. Egyrészt, mert az ügyben akkor is kibocsátható volt az FMH, ha a régi Pp. 1. §-ának (2) bekezdés a) pontja szerint csak a felek kikötése⁷⁸ alapján tartozott a járásbíróóság hatáskörébe. Ha tehát a fél törvényszéki hatáskör helyett a járásbírósi hatáskörnek vetette magát alá, ebből az is következett, hogy a jogosult – függetlenül a követelés összegétől – nemcsak perben, hanem FMH útján is érvényesíthette igényét. Ez a szabály tehát kétségtelenül „kiskapu” a felső korláton, az FMH igénybevételének teljes korlátatlansága, azaz az I. szabályozási modell irányába mutat, de kivételes jellegű⁷⁹.

További – az FMH alkalmazását kiszélesítő – újszerűsége volt a régi Pp.-nek, hogy egy külön fejezetben (XIX. cím alatt) speciális eljárási szabályokat tartalmazott a váltó,

⁷¹ Fmh. tc. 1. §-ához fűzött indokolás <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=89300019.TVI&searchUrl=/ezer-ev-torvenyi/%3Fpagenum%3D44> (letöltés: 2019. szeptember 17.)

⁷² LUGOSI 2010, 25. p.

⁷³ LUGOSI 2010, 25. p.

⁷⁴ HARSÁGI 2012, 228. p.

⁷⁵ SZÉCSÉNYI – NAGY 2010, 844. p.

⁷⁶ Régi Pp. 1. § 1. pont

⁷⁷ Az emelés még jelentősebb lehetett volna, mert az értékhatárt az eredeti javaslat a sommás eljárásról szóló 1893. évi XVIII. törvénycikk 1. §-ában meghatározott 1.000 koronáról 3.000 koronára tervezte emelni (lásd a régi Pp. 1. §-ához fűzött indokolást).

⁷⁸ E rendelkezés kimondta, hogy a per tárgyának értékére tekintet nélkül a járásbíróóság hatáskörébe tartoznak azok a vagyoni jogi perek, a melyekre nézve a járásbíróóság hatásköre ki van kötve.

⁷⁹ V.ö. HARSÁGI 2012, 229. p.

a kereskedelmi utalvány, a kötelezőjegy és a csekk alapján indult FMH-s eljárásokra nézve, amely a törvényszék előtt is indítható volt⁸⁰, értelemszerűen felső összeghatár nélkül. Ez tehát újabb „rés” a felső korláton.

Alsó korlátot továbbra sem vezettek tehát be, a felső korlát pedig – igaz indirekt módon – változatlanul megmaradt, azonban összegszerűen emelkedett és fel is puhult. Összességében ezáltal az I. szabályozási modell felé mozdult el a jogalkotó, de kitartott a II. modell mellett.

Az első világháború alatt és azt követően elsősorban közgazdasági, pénzügyi okokból került sor több ízben is az értékhatár változtatására, illetőleg – az új fizetőeszköz bevezetésére tekintettel – a korábban koronában megadott felső korlát pengőre való konvertálására. Ez azonban a szabályozás elvi alapjait nem érintette.

A szabályozás logikáját illetően csak a Te. tc. hozott jelentős, mondhatni forradalmi változást. Egyik – a tanulmány szempontjából legjelentősebb – újítása az volt, hogy régi Pp. 588. §-át módosító 49. §-a a kisebb, 400 pengőt meg nem haladó értékű ügyekben kötelezővé tette a FMH-s eljárást, eltörölve annak alternatív jellegét⁸¹ és kibővítvé ezzel alkalmazási körét. Egyértelműen megjelent és már a Te. tc. címében is kifejezésre jutott tehát a jogérvényesítés egyszerűsítésének és ennek keretében az FMH irányába terelésének szándéka. A törvényjavaslat indokolása kimondta, hogy az előterjesztő „a járásbírószék tehermentesítését kívánja előmozdítani”. Azt is érdemes megjegyezni, hogy az eredeti javaslatban még 1.000 pengő összeg szerepelt, ami vélhetően a jogalkotási folyamat során „olvadt” 400 pengőre⁸². E módosítás által a hazai szabályozás logikája változott meg. Lényegében modellváltásról beszélhetünk, mert a jogalkotó a már korábban is alkalmazott felső korlát mellé alsó korlátot vezetett be. Azaz a módosítást követően már a IV. szabályozási modellt követte a magyar jogrend. A másik változás az volt, hogy a Te. tc.-t hatálybalépítő 1930. évi 49.000. I. M. számú rendelet a járásbírószéki hatásköri határ 3.000 pengőre emelésével az FMH felső korlátját is megemelte.

A második világháborút utáni, az FMH értékhatárokat érintő törvényhozási roham és a korlátok Ft-ra konvertálását biztosító IM rendelet nem hozott koncepcionális változást, ezek inkább csak kényszerű jogtechnikai lépéseknek tekinthetők.

A gyakorlatban bevált jogintézményt átvette a Pp. is⁸³, de az már nagyon jelentős koncepcionális változásokat is hozott azáltal, hogy az alsó korlát megtartása mellett az ügyek jelentős részében egyúttal lényegében megszüntette a felső korlátot. FMH-t ugyan továbbra is csak járásbírószék bocsáthatott ki, de a Pp. 23. §-ában a külön nem nevesített pertárgyak esetében megszűnt a megyei bíróságok – pertárgyértéken alapuló – hatásköre. A 23. §-ban felsoroltak kivételével tehát a többi vagyoni jogi per a pertárgy értékétől függetlenül a járásbírószék hatáskörébe tartozott⁸⁴, ezért ilyen esetekben a

⁸⁰ HARSÁGI 2012, 231. p.

⁸¹ SZÉCSÉNYI – NAGY 2010, 845. p.

⁸² Te. tc. 49. §-ához fűzött indoklás első bekezdés.

⁸³ LUGOSI 2010, 30. p.

⁸⁴ A törvény indokolása rögzítette, hogy a 23. § lényegesen kevesebb pert ölel fel, mint amennyi korábban a megyei bíróságokhoz tartozott, ezért a Pp. a megyei bíróságok elsőfokú hatáskörének további számottevő csökkentését jelenti. A cél az volt, hogy a jogvitákat általában a felekhez közelebb eső járásbírószékek intézzék el s hogy a perek túlnyomó része másodfokon a megyei bíróságok, s ne a Legfelsőbb Bíróság elé kerüljön.

követelés összegétől függetlenül kibocsáthatóvá vált az FMH. Ezáltal lényegében általános szabály lett az, hogy az FMH kibocsátásának nincs felső értékhatára, sőt bizonyos összeghatár alatt egyenesen kötelező. Ez a hazánkban eddig nem alkalmazott III. szabályozási modellnek felel meg, vagy legalábbis erősen közelít ahhoz.

Ezt követően – majdnem 20 év múlva – a III. Ppn. hozta a következő változást. Ez egyrészt az alsó korlát 5.000 Ft-ra emelésében testesült meg, egyértelműen és deklarálta az FMH alkalmazási körének kiterjesztése szándékával⁸⁵. Ez – a szabályozás logikáját illetően – nem hozott koncepcionális változást. Nem úgy, mint a megyei és a járásbíróságok közötti ügyelosztást meghatározó hatásköri szabályok módosítása. Ennek hatására ugyanis a 23. §-ban felsorolt tárgykörökbe tartozó perek mellett a 300.000 Ft-ot meghaladó pertárgy értékű egyéb vagyoni jogi perek is megyei bírósági hatáskörbe kerültek. Mivel pedig a Pp. 313. §-ának módosítása hiányában FMH kibocsátására továbbra is a járásbíróságok voltak csak jogosultak, ezért fő szabály szerint FMH útján kizárólag a 300.000 Ft-ot meg nem haladó összegű követelések voltak érvényesíthetőek. Ez pedig lényegében nem jelentett mást, mint a felső korlát – a régi Pp.-hez hasonlóan – indirekt módon való, bár talán nem is szándékolt⁸⁶ ismételt bevezetését. Ez tehát a Te. tc. által 1931-ban egyszer már alkalmazott, de a Pp. hatálybalépésével megszüntetett IV. szabályozási modellhez való visszatérést jelentette.

A IV. Ppn. ugyan 1980-tól 1.000.000 Ft-ra emelte a felső korlátot, de a szabályozás koncepcióját ez nem érintette. A felső korlát 1989-ben a történt ismételt felemelése sem az FMH-s eljárással volt összefüggésben, hanem arra volt visszavezethető, hogy a vagyoni jogi perekben a Pp. 23. §-ának a) pontja szerint irányadó 1.000.000 Ft-os megyei bírósági hatásköri értékhatár egyre több ügyet hárított másodfokon a Legfelsőbb Bíróságra. A Legfelsőbb Bíróság elvi irányító tevékenységének biztosítása érdekében, a gyorsuló inflációra is tekintettel döntött a jogalkotó az értékhatár emelése mellett, indirekt módon – a szabályozási modell érintetlenül hagyása mellett – kiterjesztve ezáltal az FMH alkalmazási körét.

Röviddel később azonban nemcsak az összecszerű határértékek változtak, hanem a jogalkotó ismét a szabályozási koncepcióhoz nyúlt. Ennek keretében az V. Ppn. alapján egyrészt az alsó korlát emelkedett 1993. január 1-től 50.000 Ft-ra, másrészt alig 20 évvel a III. Ppn. általi ismételt bevezetése után a jogalkotó megint eltörölte a felső korlátot. Kivette ugyanis az FMH kibocsátásának a Pp. 313. §-ának (2) bekezdésében írt általános feltételei közül a kibocsátásra jogosult bíróság megjelöléséből „helyi” megszorító jelzőt, és hatályon kívül helyezte Pp. 313. §-ának a megyei bíróságokra vonatkozó ezzel kapcsolatos tilalmat tartalmazó (3) bekezdését. Ezzel a megyei bíróság számára is lehetővé tette az FMH kibocsátását, azaz összeghatártól függetlenül élhetett a jogosult az igényérvényesítés e módjával. Mindez valóban ismételt szakítást jelentett a IV. szabályozási modellel, és 1953. után újból visszatérést eredményezett a III. modellhez.

⁸⁵ A III. Ppn. 54. §-ához fűzött indokolás rögzítette, hogy az 1.000 Ft-os értékhatár felemelése annak érdekében volt szükséges, hogy az egyszerű és gyors FMH-s eljárás köre kiterjeszthető legyen, és – az általános indoklás 2. pontja szerint – minél többen vegyék igénybe azt.

⁸⁶ A III. Ppn. általános indoklásának 2. pontja szerint a hatásköri szabályok módosításának a pereknek a járásbíróság és a megyei bíróság közötti addigi bonyolult megoszlásának leegyszerűsítése volt a célja, tehát nem direkt módon célozta a felső korlát ismételt bevezetését. Ez utóbbi talán csak mellékhatás volt...

Bár ez sem a VI., sem a VII. Ppn. indokolásából nem állapítható meg⁸⁷, de minden valószínűség szerint a kilencvenes években tapasztalt magas infláció készítette a jogalkotót az alsó korlát további többszöri módosítására⁸⁸. Ennek megfelelően 1995. augusztus 29-től 100.000 Ft-ra, 1998. január 1-től pedig 200.000 Ft-ra emelkedett az. Az alsó korlát következő, 2009. január 1-i és immár összességében is igen jelentős, 1.000.000 Ft-ra történt emelését azonban már kifejezetten az ár- és értékviszonyok változásával indokolta a jogalkotó. De emellett figyelemmel volt arra is⁸⁹, hogy a Pp. újonnan beiktatott ötödik részében⁹⁰ írt, FMH útján érvényesített, de ellentmondás folytán perré alakult, un. kísértékű perek szabályai viszonylag szélesebb körben érvényesüljenek. A jogalkotó tehát az alsó korlátot a kísértékű perek felső értékhatárához kötötte⁹¹. Az értékhatár tehát jelentősen emelkedett, de maradt a III. szabályozási modell.

Bár jogtörténeti szempontból kiemelkedő jelentőségű volt az Fmhtv. azonban a tanulmány szempontjából fontos pontokon alig módosított a korábbi szabályokon. Az FMH igénybevehetősége – az 1.000.000 Ft-os alsó korlát érintetlenül hagyása ellenére – a tárgykör pénzkövetelésekre korlátozása mellett azért is szűkült, mert a jogalkotó kizárta a munkaviszonyból eredő igények FMH útján való érvényesítésének lehetőségét. Tehát némileg szűkebb esetkörre, de lényegében továbbra is a III. szabályozási modell élt tovább.

Ismét modellváltást hozott ugyanakkor a Mód. tv.. Ez ugyanis alig 20 év elteltével ismét maximálta az FMH útján érvényesíthető követelések összegét. Az új felső korlát összességében egybeesett a Pp. Ötödik részében szabályozott „kiemelt jelentőségű perek” alsó küszöbértékével⁹². A Mód. tv. 108-117. §-aihoz fűzött indokolás szerint ugyanis a jogosultak nem egy esetben többszáz-milliós vagy egyenesen milliárdos értékű pénzkövetelést is az FMH útján érvényesítettek, amikor valamilyen bűjtatott jogvita állt a háttérben, így a követelést rendeltetésszerűen peres úton kellett volna érvényesíteni. Az indokolás arra is hivatkozik, hogy ilyen értékhatár van például Ausztriában és Spanyolországban, ahol szintén elektronikus FMH rendszer működik. Ezen országokban a követelések felső plafonja 30.000 euró.

Álláspontom szerint azonban az utóbbi összevetés azért „sántít”, mert ez utóbbi összeg akkori árfolyamon⁹³ kb. 9.000.000 Ft-nak felelt meg. Egy ehhez hasonló összegnek nyilván egészen más hatása van, ezért a felső korlát 400.000.000 Ft-ban való megállapítása a külföldi példákkal nem támasztható alá. Továbbá, ha valóban a jogalanyok rendeltetésszerű joggyakorlás irányába terelése volt a módosítás indoka, akkor a célt nem nagyon érhettem el, mert a rendelkezésemre álló adatok⁹⁴ szerint például 2012. január 1. és március 14. között 111.692 db FMH kibocsátása iránti kérelmet adtak be, és ebből egy sem volt 400.000.000 Ft feletti, de 100.000.000 Ft feletti is csak 7 db. Ez a módosítás tehát sem a külföldi mintakövetéssel, sem az érdemi ráhatás szándékával nem volt indokolható.

⁸⁷ Lásd az VI. Ppn. 26. §-ához, és a VII. Ppn. 33. §-ához fűzött indokolást.

⁸⁸ HARSÁGI 2012, 233. p.

⁸⁹ Lásd a X. Ppn. általános indokolásának 2. pontját.

⁹⁰ A X. Ppn. 49. §-ának (1) bekezdése.

⁹¹ SZÉCSÉNYI – NAGY 2010, 846. p.

⁹² Pp. 386/A. § (1) bekezdés a) pont.

⁹³ A Mód. tv.-t 2011. dec. 13-án fogadta el az Országgyűlés.

⁹⁴ Adatok forrása: MOKK

Ezzel együtt a módosítás a felső korlát direkt módon való ismételt – bár a fentiek szerint formális – bevezetését hozta, ami logikailag az 1931-1952. és 1973-1992. között már alkalmazott IV. szabályozási modellhez való visszatérés volt. A korlátot azonban rögtön relativizálta is az Fmhtv. 3. §-ának beiktatott (4a) bekezdése, amelynek második fordulata kifejezetten rögzítette, hogy az újonnan bevezetett felső korlát nem képezi akadályát annak, hogy a jogosult részletekben érvényesítse az azt meghaladó követelését...

Az utolsó lényeges – a tanulmány tárgyát képező – változás 2018. január 1-jén, az új Pp. hatályba lépésével következett be. A jogalkotó egyrészt háromszorosára, 3.000.000 Ft-ra emelte az alsó korlátot, tekintettel a perré alakuló FMH-s eljárások arányára vonatkozó adatokra, annak reményében, hogy ez csökkentheti a járásbíróságokon induló ügyek mennyiségét⁹⁵. A jogalkotói motiváció tehát deklarálta az ügyek bíróságokról történő elterelése volt.

Másrészt egy nagyságrenddel – 400.000.000 Ft-ról 30.000.000 Ft-ra – szállította le a felső korlátot. Ezzel a Pp.-ben még külön eljárási szabályok hatálya alá tartozó, a kiemelt jelentőségű perek értékhátára helyett ismét a törvényszéki hatásköri értékhátárhoz kötötte azt. Mindezt azzal indokolta a jogalkotó, hogy a statisztikai adatok szerint, magasabb értékhátár felett az eljárás perré fordulása⁹⁶ miatt a FMH-s eljárás az eljárások meghosszabbodását eredményezi, és az FMH egyébként is a kisebb értékű követelések érvényesítését célozza. És valóban: 1993-ig csak járásbíróság előtti ügyekben volt lehetőség az FMH-s eljárás kezdeményezésére.

A jogalkotó tehát még határozottabb jelét adta annak, hogy az FMH szabályozását az alsó korlát, mint jogtechnikai eszközön keresztül az eljárások meghatározott irányba való terelésének eszközeként használja. Ezzel erősítette rendszernek a III. modellre jellemző vonásait, ugyanakkor egyértelművé tette a IV. szabályozási modell melletti elkötelezettségét.

A normaszövegek elemzése alapján megállapíthatjuk tehát, hogy az FMH hazai történetében eddig a II., a III. és a IV. szabályozási modellt alkalmazta a jogalkotó. Kirajzolódik – III. Ppn. hatályba lépéséig teljesen egyértelműen – a tendencia, amely az eredeti – kötelező eseteket elő nem író, egyértelmű felső korlátot alkalmazó – rendszertől (Fmh tc.) kiindulva a felső korlát eltörlése (Pp.) és – 1931-től kezdődően – ezzel párhuzamosan az alsó korlát bevezetése (Te. tc.) és előbb infláció követő, majd az utóbbi évtizedekben egyre rohamosabb emelése irányába mutat. Ez a II. szabályozási modelltől a IV. szabályozási modellen keresztül a III. szabályozási modell felé vezető evolúciót, de legalábbis a III. modell vonásainak a mindenkor szabályrendszerben való erősödését jelzi.

Egy adott korlát tényleges hatása azonban nem független az értékviszonyoktól. Ugyanaz a numerikus korlát egészen mást jelent attól függően, hogy az a fizetőeszköz, amelyben meghatározták, az adott időben mennyit ér. Nem lehet tehát a szabályozási kereteket pusztán a normaszövegek és az azokban meghatározott értékhátárok alapján megítélni. Ezért a normaszövegek és a szabályozási logika elvi kérdései után meg kell vizsgálnunk azt, hogy ezek a folyton változó értékhátárok gyakorlati szempontból mit jelentettek.

⁹⁵ Az új Pp. 254. §-ához fűzött indokolás.

⁹⁶ Az új Ppé. 74. §-ához fűzött indokolás szerint „2016-ban országosan összesen 282 darab olyan fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelem került benyújtásra, ahol az ügyérték meghaladta a 30.000.000 Ft-ot. Ezen ügyek közül 168 ügyben került sor ellentmondás benyújtására.” A 30.000.000 Ft feletti összegre kibocsátott FMH-k 59,79%-a tehát perré alakult, vagyis a pert megelőző nemperes eljárás többségükben felesleges volt.

IV. Az alkalmazott szabályozási modellek az értékviszonyok tükrében

A korlátok valós és tényleges hatását leginkább akként mérhetjük fel, ha meghatározzuk, hogy az egyes időszakokban érvényes korlátok akkor érvényes fizetőeszközben kifejezett értékei mit jelentenek abszolút és relatív értelemben. Mikor, mennyire volt magas vagy alacsony az adott korlát a más időszakokban, különös képpen a jelenleg meghatározott korláthoz és az adott időszakban jellemző ár- és értékviszonyokhoz képest? Ezen keresztül lehet ugyanis csak valós képet kapni egy adott időszakban alkalmazott szabályrendszer tényleges hatásáról, és helyesen besorolni azt a fent ismertetett szabályozási modellek szempontjából. Hiába van ugyanis alsó korlát és tűnik emiatt úgy, hogy az adott szabályozási rendszer a IV. modellt valósítja meg, ha a korlát olyan alacsony, hogy az az adott értékviszonyok között bagatell, ezért valójában nagyon kevés esetben teszi kötelezővé az FMH igénybevételét. Vagy hiába van formailag felső korlát és ezért látszik a szabályozási rendszer a II. modellbe sorolhatónak, ha az olyan magas az adott értékviszonyok között, hogy azt meghaladó követelések nem, vagy alig fordulnak elő, ezért valójában senkit nem zár el az FMH igénybevételétől, azaz ténylegesen teljes korlátlan-ságról, az I. modellről beszélhetünk.

Ezt az összevetést az FMH esetében azért rendkívül nehéz elvégezni, mert az FMH hazai történetének alig 126 éves időtartama alatt háromféle fizetőeszköz (korona, pengő, Ft) váltotta egymást és rövid, de endkivüli mértékű pénzromlást eredményező inflációs periódusok (a két világháború alatt, illetőleg után) is tarkították azt.

A tanulmány terjedelmi korlátai és a kérdés rendkívüli elméleti nehézsége miatt az abszolút összehasonlításra nem vállalkozhatok. Nem tudok állást foglalni tehát abban a kérdésben, hogy pl. az 1900-ban érvényes 1.000 koronás felső korlát alacsonyabbnak vagy magasabbnak tekinthető-e az akkori jövedelmi, vagyoni viszonyokhoz képest, mint a 3.000.000 Ft-os 1990-ben. Kizárólag relatív értelemben vizsgálom az értékhatár változásokat. Azaz csak annak bemutatására vállalkozok, hogy a korlátok numerikus értékeinek változása, illetőleg azok változatlanul maradása valójában milyen irányú és mértékű változásoknak minősültek a korábbi vagy későbbi időszakokhoz képest.

A reális összehasonlításhoz arra van szükség, hogy a korábban érvényben volt különböző a fizetőeszközökben meghatározott értékeket a jelenleg érvényes fizetőeszköz, jelenleg érvényes értékében (2020. évi Ft-ban) fejezzük ki. Ehhez az interneten nyilvánosan hozzáférhető pénz- és ártörténeti szakportál⁹⁷ adatait használtam fel. A portál szerkesztői összeállítottak egy „Magyar pénzürtékindeks – árak és devizák alapján 1754-től” című táblázatot⁹⁸, amely 1754-ig visszamenőleg összefoglalja, hogy az egyes években érvényes magyar fizetőeszközök mennyit érnének 2020-as Ft-ban kifejezve⁹⁹. A

⁹⁷ <https://artortenet.hu/> letöltve: 2020. február 2.

⁹⁸ <https://artortenet.hu/magyar-penzertekindex-arak-es-devizak-alapjan-1754-to/> letöltve: 2020. február 2., a táblázat közlésétől terjedelmi okokra tekintettel eltekintek.

⁹⁹ A szerzők az indexek meghatározásához a korabeli deviza árfolyamokat, 1946-ig visszamenőleg pedig a hivatalos inflációs indexeket is felhasználták. Az 1900. előtti szorzószámokat az angol font Magyarországon érvényes (Bécsben jegyzett) deviza (váltó) árfolyamaiból és a font történelmi inflációs adataiból számították ki. 1900. és 1945. között ehhez hozzávették az USA dollár árfolyamait és inflációs számait is. 1946. után súlyozottan figyelembe vették harmadik forrásként a magyar infláció mértékét is, majd 1976-tól kezdődően kizárólag a Központi Statisztikai Hivatal hivatalos inflációs adatait használták. A számítás alapvetően az árak összemérésén alapul, és nem veszi figyelembe a bérek változását.

táblázat minden évre meghatároz egy számot (a továbbiakban: index), amely azt mutatja meg, hogy az adott évben érvényes fizetőeszköz 1 egysége hány mai Ft-nak felel meg az árak – és nem a jövedelmek – összehasonlítása alapján. A táblázatból 1894. és 2020. között minden évre kigyűjtöttem az irányadó indexeket és azok segítségével az adott évre irányadó alsó és/vagy felső korlát jogszabályok által meghatározott értékéből (a kettő szorzataként) kiszámítottam annak 2020. évi Ft értékét. Terjedelmi okokból az alkalmazott index értékeket és a kapott eredményeket – a korlátok eredeti fizetőeszközben kifejezett értékeihez hasonlóan – csak azokra az évekre adom meg az 1. számú táblázat jobb oldali blokkjában, amely években bármelyik korlát értéke jogszabály változás miatt változott. Ha a korlát értéke év közben változott, akkor először kiszámítottam a korlát adott évi értékeinek az évben a változás időpontjáig, illetőleg azt követően eltelt napok számával súlyozott számtani átlagát. Az így kiszámított, eredeti fizetőeszközben kifejezett átlagos értéket szoroztam az index az évi értékével. Ezeket az éveket és a 2020. évi Ft értékeket az 1. számú táblázatban dőlt betűvel szedtem.

Az 1946-os év még a fentiektől is különlegesebb, mert abban az évben augusztus 1-ét megelőzően február 1-én, április 1-én, május 15-én, június 5-én és július 1-én is emelkedtek a korlátok – akkor még pengőben kifejezett – értékei, de csak az új fizetőeszközre vonatkozó index állt rendelkezésemre. Ezért nem volt lehetséges az 1946. január 1. és július 31. közötti időszakra a pengő érték súlyozott átlagból a 2020. évi Ft érték meghatározása. Így az 1946. évet az augusztus 1-én bevezetett Ft-ra vonatkozó adatokkal vettem számításba.

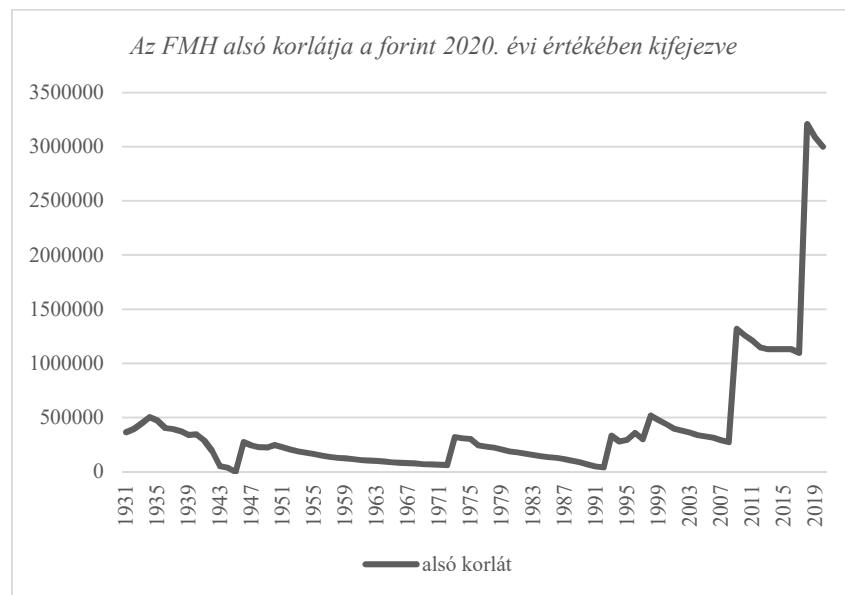
Mivel a tanulmány szempontjából csak az alsó korlátnak van jelentősége, ezért a felső korlát jelenérték alapján való vizsgálatának részletes ismertetését itt mellőzőm. Csak annyit kívánok rögzíteni, hogy a jelenértékre átszámítás módszerével az állapítható meg, hogy az intézmény bevezetését követő első szűk 60 évben a felső korlátot mindvégig alacsonyan tartották, valójában egy eredményes értékállandósági törekvés és ennek hatására egy jelenértékét tekintve stabil felső korlát rajzolódik ki. Az FMH 1953. utáni időszakot illetően azonban megállapíthatjuk, hogy a jogalkotó a normaszövegekből kiolvashatókkal ellentétben csak látszólag tért vissza időről időre a III. szabályozási modellről az 1931-1952. között már alkalmazott IV. modellre és valójában jelenleg is a jogviták FMH irányába terelését attól erőteljesebben elősegítő III. modellnek megfelelő rendszert tart fenn.

Ez a tendencia még inkább látszik, az alsó korlát jelenértékének az 1. számú diagramon ábrázolt adataiból. Megállapítható, hogy alsó korlát értéke bevezetésétől 2008-ig néhány tízezer és 500.000 Ft-os jelenértékek között ingadozott, átlaga 2020. évi Ft-ban kifejezve 225.623 volt és ebben a 77 éves időszakban semmilyen trendszerű változás nem zajlott¹⁰⁰. Az időnkénti – és például a rendszerváltást követően egyre gyakoribbá váló – módosítások az infláció alsó korlát értékét devalváló hatásának ellensúlyozása által lényegében csak az értékállandóságot biztosították. Érdekes módon azonban a jogalkotó sem az V., sem a VI., sem pedig a VII. Ppn. indokolásában nem hivatkozott erre a korlát értéke emelésének okaként¹⁰¹.

¹⁰⁰ Tudni kell azonban, hogy az alsó korlátot meghonosító Te. tc. 49. §-ához fűzött indokolás szerint az eredeti javaslatban még 1000 pengős összeg szerepelt, ami csak a jogalkotási folyamat későbbi szakaszában „olvadt” 400 pengőre. Kérdés, hogy hogyan alakult volna az alsó korlát értéke, ha az eredeti javaslatot fogadja el a törvényhozás.

¹⁰¹ Lásd az az V. Ppn. 16-17. §-ához, a VI. Ppn. 26. §-ához és a VII. Ppn. 33. §-ához fűzött indokolást.

1. sz. diagram



Azonban a X. Ppn. hatására az alsó korlát értéke 2009. január 1-én egyértelműen kiszakadt a korábban majdnem nyolc évtizeden át tartott néhány százezer Ft-os tartományból. A módosítás értelmében ugyanis az alsó korlát ötszörösére, 1.000.000 Ft-ra emelkedett. Ez még jelenértéken – 276.000 Ft-ról 1.320.000 Ft-ra – számolva is egyértelmű, az infláció akkori üteme által indokolt mértéket jelentősen meghaladó emelkedés. Paradox módon a jogalkotó épp ekkor hivatkozott az ár és értékviszonyok változására¹⁰², bár úgy tűnik, hogy ez sokkal inkább a szintén ugyanezzel a novellával bevezetett kisértékű perek¹⁰³ értékhatárának meghatározására vonatkozott.

A jogalkotó tehát a jogintézmény bevezetése után több mint 100 évvel egyértelműen felvállalta, hogy a polgári jogi igények állami eszközök segítségével történő érvényesítését szolgáló eljárások igénybevételét befolyásolni, meghatározott irányba terelni hivatott jogpolitikai eszköztár bővítése érdekében felrúgja az évszázados konszenzust az alsó értékhatár értékállandóságát illetően.

Az új Pp. azután 2018-ban tovább – most háromszorosára – emelte az alsó korlátot. Az új Pp. ezzel végleg kiszakította az alsó korlátot a korábban stabilan megtartott néhány százazres sávból, és a néhány milliós tartományba emelte felvállaltan annak érdekében, hogy ezzel kiterjessze az FMH igénybevételét.

¹⁰² Lásd a X. Ppn. általános indokolásának 2. pontját.

¹⁰³ A Pp.-nek a X. Ppn. 49. §-ának (1) bekezdése által újonnan beiktatott ötödik része szabályozta.

V. Az 2018. évi alsó korlát emelés értékelése

Ha a jogalkotót nem a hagyományosan kialakult értékhatárok és korlátok megőrzésének szándéka, hanem praktikus elvek vezérlik, akkor ez azt jelenti, hogy érdemes pusztán eljárási, pergadaságossági, hatékonysági és végül – de nem utolsó sorban – költség- és időigény szempontból is megvizsgálni azt, hogy a megfelelő helyen húzta-e meg a jogalkotó az új Pp. hatálybalépésekor az alsó korlátot. Különösképpen indokolt ez arra tekintettel, hogy új Pp. 254. §-hoz fűzött indokolása is éppen ezt hozza fel érvként az alsó korlát 3.000.000 Ft-ra emelése mellett. Ennek érdekében számba kell venni a két jogérvényesítési út közötti különbségeket.

1. A probléma: FMH vagy per

Tudjuk, hogy a per időigényes, akár évekig eltarthat, a felek személyes vagy képviselőn keresztül aktív részvételét, de legalábbis közreműködését igényli és (illeték) költsége a követelés 6%-a. A perek intézésével kapcsolatos állami költségek is jelentősek. A Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény 1. számú mellékletének VI. fejezete szerint a bíróságok előző évi működési költségvetési főösszege 113,8344 Mrd Ft volt. A bírák hozzávetőleg 2/3 része foglalkozik a magánjogi jogviták elbírálásával (a többiek büntető ügyekkel foglalkoznak), tehát úgy kalkulálhatunk, hogy a magánjogi igények bírósági általi elintézése hozzávetőleg 76 Mrd Ft költségvetési forrást igényelt¹⁰⁴. A bíróságok 2019-ben helyi szinten 120.373 polgári, 6.885 gazdasági, 5.483 munkaügyi, törvényszéki szinten pedig 7.481 polgári és 4.528 gazdasági, összesen 144.750 elsőfokú magánjogi pert¹⁰⁵ fejeztek be. Egy-egy magánjogi per bírósági elbírálásának állami költsége tehát – minden igénybe vett jogorvoslatot figyelembe véve – 525.043 Ft volt.

Ezzel szemben az FMH-s eljárásban optimális esetben – a postai kézbesítés időigényét nem számítva – 30 (15+15), de akár 18 (3+15) napon belül jogerős, végrehajtható határozathoz juthat a jogosult, tehát az eljárás nagyon rövid. Nem igényel a jogosult részéről személyes közreműködést, tehát nagyon egyszerű. Költsége csak a követelés 3 %-a, tehát olcsóbb a jogosult számára. Az FMH-s eljárás az állami költségvetést sem terheli, mert közjegyzői rendszert nem az állam tartja fenn. A közjegyzők – bár az igazságszolgáltatási szervezet részét képezik – nem állami alkalmazottak, hanem szellemi szabadfoglalkozásúak¹⁰⁶, akik tevékenységüket önállóan, az eljárást kezdeményező fél vagy érdekelt által fizetett munkadíj és költségtérítés fejében végzik¹⁰⁷.

¹⁰⁴ A tényleges szám ettől némileg biztosan alacsonyabb, mert a bíróságok nemcsak magánjogi és büntető peres ügyeket intéznek, hanem például nemperes magánjogi (cégügyek, társadalmi szervezetek nyilvántartási ügyei) és büntető nemperes ügyeket, szabálysértési ügyeket és közigazgatási pereket is. A bíróságok költségvetésének egy része tehát ezekre fordítódik, így a magánjogi peres ügyek elbírálása valójában nem emészt fel a teljes költségvetés 2/3 részét. Pontosabb becslést a személyi állomány feladatainak sokrétűsége miatt nehéz mondani, de a mondott szám jó közelítésnek tekinthető.

¹⁰⁵ <https://birosag.hu/ugyforgalmi-adatok/birosagi-ugyforgalom-2019-eves-adatai>

¹⁰⁶ KÖBLÖS ADÉL: *A közjegyzők és az Alaptörvény*. Magyar Jog, 2014/3. 136. p.

¹⁰⁷ A Kjtótv. 6. §-a és jelenleg a közjegyzői díjszabásról szóló 22/2018. (VIII. 23.) IM rendelet 1. §-a.

A per vagy FMH kérdése tekintetében tehát jogosult (és a jogalkotó) választása első pillantásra egyértelműnek tűnik. De a helyzet nem ilyen egyszerű. Egyrészt nem biztos, hogy az FMH végleges megoldás és általa feltétlenül „megspórolható” a per költség- és időszükséglete, mert a kötelezett ellentmondással élhet. Azaz, ha a felek között valódi jogvita van, akkor az FMH-s eljárás is perré alakulhat. Ez ugyan többlet költséggel nem jár – legalábbis a jogosult számára – ahhoz képest, mintha rögtön pert indított volna, mert az FMH eljárási díja beleszámít a peres eljárás illetékébe, de az FMH kezdeményezése mégiscsak többletmunkát és idővesztést jelent. A jogosultnak tehát a döntése meghozatalakor számításba kell vennie az ellentmondás kockázatát és annak valószínűségét is. Ha ez utóbbi magas, akkor akár felesleges is lehet FMH kibocsátását kérnie. Lényegében azt kell megpróbálnia megbecsülni, hogy mekkora a tényleges jogvita kialakulásának esélye az ügyben.

Másrészt a per és az FMH-s eljárás valójában nem is mindig alternatívái egymásnak. Nem minden esetben lehet ugyanis FMH kibocsátását kérni, és pert sem lehet minden esetben indítani. Az igényérvényesítés útjai közötti választás lehetősége szempontjából egyik nagyon fontos tényező a jogvita tárgya. Az FMH kibocsátása ugyanis (jelenleg) kizárólag pénzkövetelések esetén kérhető, így egyéb igények esetén eleve csak a perindítás marad. A másik – és a tanulmány szempontjából kiemelten fontos – tényező pedig a követelés összege. Az ismertetett hatályos szabályok szerint valójában csak a 3.000.000 Ft feletti, de 30.000.000 Ft-ot meg nem haladó követelés esetén múlik a jogosult választásán, hogy milyen úton érvényesíti követelését.

2. Kérdések

A jogalkotó az új Pp. indokolása szerint azért módosította az FMH alsó értékhatárát, mert azt gondolta, hogy ezáltal érdemben képes befolyásolni a bíróságokra érkező peres ügyek számát. De kérdés az, hogy megalapozott-e az a jogalkotói várakozás? Valóban alkalmas eszköz-e az FMH alsó korlátjának mozgatása az eljárások meghatározott irányba terelésére? Ha ugyanis az FMH ellen a kötelezett ellentmondással él, akkor az eljárás perré alakul. Nem feltétlenül csökken tehát a perek száma annyival, mint amennyivel emelkedik az FMH kibocsátása iránti kérelmeké.

A jogalkotó az új Pp. 254. §-ához fűzött indokolásában utalt arra, hogy a különböző pertárgy értékű FMH-s eljárások perré alakulási arányára vonatkozó adatok alapján módosítja az értékhatárt. Vélhetően arra kívánt hivatkozni az előterjesztő, hogy a magasabb összegű követelések esetén már olyan magas az ellentmondások aránya, hogy felesleges kötelezővé tenni az FMH-t, mert ezek a jogviták végül úgyis perben dőlnek el. Nem tudjuk voltak-e erre vonatkozó elemzések vagy hatástanulmányok, és nem ismerjük a jogalkotói döntést alátámasztó adatokat sem. A következő kérdés tehát az, hogy van-e, ha van, akkor milyen típusú és milyen erős összefüggés az érvényesített követelés értéke és az ellentmondás, azaz a perré alakulás valószínűsége között. A követelés értéke alapján lehet-e előre jelezni az ellentmondás valószínűségét? Másként megfogalmazva megfelelő klasszifikátor-e a FMH-k kimenetele szempontjából az érvényesített követelés összege?

A végső kérdés pedig az, hogy hogyan lehet meghatározni az alsó korlát optimális értékét? Összességében mennyi az, és ehhez képest helyesen határozta-e meg azt a jogalkotó az új Pp.-ben?

3. Az alkalmazott módszer

A kérdéskere a válaszokat statisztikai módszerekkel kerestem. Ennek érdekében elsőként tanulmányoztam az érkezett FMH kibocsátása iránti kérelmek (a továbbiakban. érkezett FMH-k) és a perek számának alakulását a korábbi – jelentős alsó értékhatár módosulásokat eredményező – jogszabály változásokat megelőző és követő években. Azt vizsgáltam, hogy hogyan változott az érkezett FMH-k és a perek száma. Tettem ezt annak érdekében, hogy feltárjam az érkezett FMH-k és a perek száma közötti esetleges összefüggést, igazolandó a perek számának csökkenésével kapcsolatos jogalkotói várakozást.

Az érvényesített követelés összege és az ellentmondás valószínűsége közötti – az indoklás szerint a jogalkotó által figyelembe vett – kapcsolatot a 2012-ben érkezett FMH-k útján érvényesített követelések összegei alapján tekintettem át. Első lépésként meghatároztam az ellentmondások arányát összesen és az FMH-k egyes – az érvényesített követelés összege alapján kialakított – csoportjaiban külön-külön is. A kapott adatokat grafikonon ábrázoltam és elemeztem. Majd megfordítva, a másik oldalról is vizsgáltam az összefüggést: ezúttal az eljárás kimenetele, azaz aszerint bontottam két csoportra az FMH-kat, hogy perré alakultak, vagy jogerőre emelkedtek-e. Az érvényesített követelések összegéről leíró statisztikákat készítettem, majd összehasonlítottam a két csoportot. A Mann-Whitney U teszt segítségével elvégzett hipotézisvizsgálat előtt – a paraméteres tesztek alkalmazásának lehetőségében bízva – Kolmogorov-Smirnov teszttel vizsgáltam az eloszlások normalitását és a Lilliefors teszttel korrigált p értékeket vettem figyelembe. A hipotézisvizsgálat eredményét figyelembe véve khí négyzet próbával kapcsolatvizsgálatot végeztem az eljárás kimenetele és az érvényesített követelés összege, mint az FMH-t jellemző két független változó között. A kapcsolat szorosságát pedig – a kontingencia tábla erős asszimetriájára tekintettel – a Cramer-féle kontingencia együttható kiszámításával becsültem meg.

3. 1. A ROC analízis bemutatása

Az jogalkotó alsó korlát összegére vonatkozó döntésének ellenőrzésére és az optimális érték meghatározására ROC analízist végeztem. A ROC analízis az angol *Receiver Operating Characteristic* („vevő működési karakterisztika”) kifejezés rövidítése¹⁰⁸. Magyarul vágópont analízisként szokták említeni. E statisztikai eljárás lényegében a kétosztályos klasszifikátorok minőségellenőrzésére szolgáló módszer¹⁰⁹. A II. világháborúban fejlesztették ki radarjelek elemzése érdekében (innen ered a különös név), és az 50-es években kezdték szélesebb körben, leginkább orvosi diagnosztikai eljárások hatékonyságának vizsgálatára és összehasonlítására alkalmazni.

Ez utóbbi területen a módszer segítségével azt elemzik, hogy egy adott változóra irányuló vizsgálat (pl. bizonyos enzim vérszintjének mérése) mennyire alkalmas egy bizonyos betegség (pl. bizonyos típusú daganat) diagnosztizálására. Hol érdemes megvonni a vizsgált paraméter mért értékének értékhatárát, azaz a vágópontot annak érdekében, hogy

¹⁰⁸ FAZEKASNÉ KIS MÁRIA: *ROC analízis alkalmazása*. Acta Agraria Debreceniensis, 2002. 4. p. <http://www.date.hu/acta-agraria/2002-01/fazekasne.pdf> (letöltés: 2019. október 27.)

¹⁰⁹ DUDÁS LÁSZLÓ: *Fontos jellemzők kiválasztása permutációk segítségével*. (Szakdolgozat, 2011.) 9–10. pp. https://web.cs.elte.hu/blobs/diplomamunkak/bsc_mat/2011/dudas_laszlo.pdf (letöltés: 2019. december 27.)

a lehető legbiztosabban elkülönítsük a betegeket (daganatos) az egészségesektől (nem daganatos). A vizsgált diagnosztikus módszer által adott eredmény és a betegség fennállása között négyféle logikai kapcsolat lehet, amelyet az egyes kategóriákba tartozó esetek számát tartalmazó kontingencia táblában (lásd 2. számú táblázat) foglalhatunk össze, ami lényegében egy klasszifikációs mátrix.

Tegyük fel, hogy az adott betegségben szenvedők (daganatosok) vizsgált paramétere (enzimszintje) általában magasabb értéket mutat, mint az egészségeseké. Ebben az esetben az első csoportba azok az esetek tartoznak, amelyeket a diagnosztikus módszer alapján betegnek tartanak, mert a mért paraméter értéke a vágópont felett van és valóban betegek is (az angol *true positive* kifejezés rövidítése alapján a továbbiakban: TP). A másodikba azok, akiket a vizsgálat alapján egészségesek közé sorolnak, mert a mért paraméter értéke a vágópont alatt van, és tényleg egészségesek (az angol *true negative* kifejezés rövidítése alapján a továbbiakban: TN). A harmadik csoportot azok alkotják, akiket az alkalmazott módszer alapján betegnek minősítenek, mert magas az enzimszintjük, pedig valójában egészségesek (az angol *false positive* kifejezés rövidítése alapján a továbbiakban: FP, más megközelítésben elsőfajú hibának is tekintik). Az utolsó csoport pedig ennek ellentéte: azok, akiket a teszt alapján egészségesnek gondolnak az alacsony enzimszintjük miatt, de valójában betegek (az angol *false negative* kifejezés rövidítése alapján a továbbiakban: FN, másodfajú hibának is mondják).

Az egyes csoportba tartozók száma alapján a következő mutatószámokat számolhatjuk ki¹¹⁰. A módszer szenzitivitása (az angol *sensitivity* kifejezés rövidítése alapján a továbbiakban: SEN) azt mutatja meg, hogy a teszt segítségével a tényleg betegek mekkora hányadát sikerül diagnosztizálni [$SEN = TP / (TP + FN)$], értéke 0 és 1 között változik. A módszer specifitása (az angol *specificity* kifejezés rövidítése alapján a továbbiakban: SPEC) azt jelzi, hogy az egészségesek mekkora hányadát sikerült azonosítani [$SPEC = TN / (TN + FP)$], értéke szintén 0 és 1 között változik. A módszer pozitív előrejelzési értéke, vagyis pontossága (az angol *positive predictive value* szó rövidítéséeként a továbbiakban: PPV) azt jelenti, hogy a pozitív döntések mekkora hányada helyes [$PPV = TP / (TP + FP)$]. Az eljárás negatív előrejelzési értéke (az angol *negative predictive value* szó rövidítéséeként a továbbiakban: NPV) azt jelenti, hogy a nemleges döntések mekkora hányada helyes [$NPV = TN / (TN + FN)$].

A különböző vágópont értékekhez tartozó SEN és 1-SPEC értékek vizuális megjelenítésére szolgál a ROC görbe, amely egy olyan diagram, amelynek x-tengelyén az 1-SPEC, más szóval *false positive* arány ($FP / (TN + FP)$), az y-tengelyén pedig a SEN 0 és 1 között változó értékeit tüntetik fel. Ha a vizsgálati módszer nem alkalmas a betegek és az egészségesek elkülönítésére, akkor a ROC görbe valójában egy az origóból az egy egység oldalhosszúságú négyzet jobb felső sarkába tartó egyenes lesz. Ilyenkor a görbe alatti terület (az angol *area under curve* szó rövidítéséből a továbbiakban: AUC) az egység-négyzet fele, azaz 0,5. Ha a másik szélsőséges eset valósul meg és betegek, valamint az egészségesek a mért paraméter alapján teljesen elkülönülnek, akkor a ROC görbe – ez esetben valójában egy fordított L alak – az origóból indulva érinti az egység-négyzet bal felső sarkát, és egyenesen a jobb felső sarokba tart, az AUC=1. Minden más

¹¹⁰ BODON FERENC: *Adatbányászati módszerek*. 2010. 160. p. <http://www.cs.bme.hu/~bodon/magyar/adatbanyaszat/tanulmany/adatbanyaszat.pdf> (letöltés: 2019. november 7.)

köztes esetben az ábrán egy szabálytalan karakterisztikájú görbe látszik. A vizsgált diagnosztikus módszer hatékonyságát az mutatja, hogy a görbe mennyire távolodik el az átlós egyenestől és mennyire közelíti meg a bal felső sarkot, azaz mennyire esik közel az AUC értéke az 1-hez. Vágópontként a vizsgált paraméter azon értékét érdemes választani, ahol az görbe adott pontjához tartozó SEN – SPEC értékpárok összege a maximális, de ezt befolyásolják egyéb szempontok is: a diagnosztizálni kívánt betegség súlyossága, a kezelés elmaradásának következményei, a pozitív diagnózis alapján alkalmazandó kezelés mellékhatásai stb. Ha például az ebolával fertőzöttek kiszűrése a cél, akkor nyilván olyan vágópontot érdemes választani, ahol – a FP esetek számától és a SPEC, valamint a SEN+SPEC értékétől függetlenül – kiemelkedően magas a SEN értéke és a FN esetek száma 0 vagy elhanyagolható...

3. 2. A módszer adaptálása

Vegyük észre, hogy a tanulmány által vizsgált probléma éppen ennek az egészséges-beteg dilemmának az analógiája. Tekintsük a követelések azon csoportját, ahol valójában nincs érdemi jogvita a felek között – azaz FMH útján való érvényesítésük esetén jogerőre emelkednének – az egészségeseknek, ahol tényleges jogvita van a felek között, és FMH-ból perré alakulnának a betegeknek megfelelő csoportnak. A vizsgált diagnosztikus paraméternek, a klasszifikátornak pedig az érvényesített követelés összege felel meg. Az a várakozásunk, hogy a magasabb összegű követelések esetén az FMH-k közül több alakul perré, tehát ezeket érdemes eleve a peres útra irányítani. A vizsgált problémára adaptált klasszifikációs mátrixot a 2. sz táblázat tartalmazza.

2. sz táblázat

<i>A ROC analízis alapját képező, a tanulmány tárgyára adaptált klasszifikációs mátrix</i>				
		tényleges besorolás		számított mutatók
		van érdemi jogvita (FMH esetén perré alakul)	nincs érdemi jogvita (FMH esetén jogerő- re emelkedik)	
klasszifikátor szerinti besorolás	követelt összeg alsó korlát felett	TP	FP	PPV=TP/(TP+FP)
	követelt összeg alsó korlát alatt	FN	TN	NPV=TN/(TN+FN)
számított mutatók		SEN=TP/(TP+FN)	SPEC=TN/(TN+FP)	

A TP esetek itt azok, amelyekről a követelés magasabb összege alapján azt gondoljuk, hogy van érdemi jogvita, ezért FMH-ból perré alakulnának, és így is történt, vagy így történne. A FN az az igény, amelyről a követelés viszonylag alacsonyabb összege miatt azt gondoljuk, hogy nincs érdemi jogvita és jogerőre emelkedik, pedig valójában perré alakulna. A FP-k azok, amelyeknél a követelés összege magas, még sincs valódi jogvita,

FMH esetén nem mondott vagy mondott volna ellent a kötelezett. A TN ügyek pedig azok, amelyekről a követelés alacsony összege miatt helyesen azt gondoljuk, hogy nincs érdemi jogvita, és FMH kibocsátása esetén jogerőre emelkednek vagy emelkednének.

A kérdés pedig az, hogy az érvényesített követelés összege alapján elkülöníthető-e egymástól az igények két csoportja: az, ahol van érdemi jogvita ezért felesleges FMH-s útra terelni, és ahol nincs, ezért felesleges perindításra kényszeríteni a jogosultat. Ha a két csoport elkülöníthető, akkor milyen hatékonysággal, milyen diagnosztikus értéknél érdemes meghúzni a határvonalat. A cél, hogy minél kevesebb olyan ügy esetében tegyük kötelezővé az FMH benyújtását, amiben ügyis ellentmondással élnek és perré alakul, ugyanakkor minél kevesebb ügyet engedjünk közvetlenül perben érvényesíteni a bíróság előtt, amely FMH esetén jogerőre emelkedhetett volna.

A kérdés eldöntése érdekében azokat az állami úton történt igényérvényesítéseket kellett vizsgálnom, amelyekben az érvényesített követelés összege az alsó korlát új Pp. hatálybalépése előtti értéke, azaz 1.000.000 Ft felett volt, nem haladta meg ugyanakkor a felső korlát 30.000.000 Ft-os értékét.

A korábbi alsó és új felső korlát közötti követelések egy részét a jogosultak – választásuktól függően – FMH útján érvényesítették, más részük iránt közvetlenül bíróság előtt indítottak pert. Ezért mindkét igényérvényesítési úton indult ügyek adataira szükségem volt. A vizsgálat elvégzésére a 2012-ben indult FMH-k és bírósági perek adatait használtam fel.

Az FMH-k között 28.422 olyat találtam, ahol az érvényesített követelés összege az alsó és felső korlát közé esett. Ezeket csoportosítottam aszerint, hogy jogerőre emelkedtek (22.901 db), vagy perré alakultak (5.521 db).

Nem volt ilyen egyszerű a helyzet a peres ügyek esetében. Ez egyrészt arra vezethető vissza, hogy nem tudjuk, hogy az alsó korlát emelése hány, közvetlenül a bíróság előtt érvényesített magánjogi igényt érintene, azaz az alsó korlát emelésével elvileg hány ügyet terelhetnénk FMH-s útra.

Ennek egyik oka az, hogy a keresetlevéllel érvényesített igényeknek két csoportja van. Az első csoport az egyébként is kizárólag peres útra tartozó követelések csoportja, ahol a per tárgya miatt eleve kizárt az FMH útján való érvényesítés lehetősége. A másik csoport pedig, az FMH-s eljárásban is érvényesíthető követelések csoportja, ahol elvileg módja lett volna rá, de a felperes mégsem kívánt élni az FMH lehetőségével. A bírósági lajstromrendszerben sajnos nem rögzítik a vizsgálathoz szükséges pontossággal a perek tárgyát. Ennek következtében nem lehetett megállapítani, hogy a 2012-ben közvetlenül bíróság előtt indult perek közül hány irányult kizárólag pénzfizetésre kötelezésre, azaz – tárgyánál fogva – mennyi terelhető egyáltalán FMH-s útra. A másik ok, hogy sok esetben a pertárgy értéke, azaz az érvényesített követelés összege sem került rögzítésre a lajstromban, tehát azt sem lehetett pontosan megmondani, hány esetben volt a követelés összege az új felső korlát alatt.

E szempontokat szem előtt tartva kigyűjtöttem a bírósági adatbázisból az FMH útján való érvényesítés – összecsűrű és az ügy tárgya szerinti – feltételeinek megfelelő ügyeket (15.762 ügy, a továbbiakban: potenciális FMH-k).

A peres ügyekkel kapcsolatos bizonytalanság másik forrása az volt, hogy nem tudhatjuk, hogy a potenciális FMH-k közül hány ügyben volt érdemi jogvita. Milyen lett volna az ellentmondási arány, ha ezek az ügyek nem perként, hanem FMH-ként indulnak. A bizonytalanságot az okozza, hogy a jelenleg FMH útján érvényesített követelések

sek esetében ugyan ismerjük az ellenmondási arányt, de felmerül a kérdés, hogy a potenciális FMH-k esetén is ugyanezzel az ellentmondási aránnyal számolhatunk-e.

Véleményem szerint helyesen tesszük, ha úgy kalkulálunk, hogy a potenciális FMH-k esetében az ellentmondási arány minden pertárgy érték kategóriában – és a magasabbak esetén egyre inkább – nagyobb lesz, mint a most FMH útján érvényesített igények azonos pertárgy érték sávjában. Azt vettem tehát alapul, hogy az 1.000.001 Ft-os követelések esetén az ellentmondási arány azonos lesz az 1.000.000 Ft iránti FMH-k esetében ténylegesen mért 12%-os ellenmondási aránnyal. Innen a legmagasabb összegű követelés kategóriáig lineárisan 90%-ra emeltem a becsült ellentmondási arányt. A potenciális FMH-k minden értéksávba eső csoportjából véletlenszerűen kiválasztottam az ügyek adott sávra kalkulált ellentmondási aránynak megfelelő hányadát. Az összes értéksávból így mindösszesen 7.649 pert kellett kiválogatnom. Ezeket az FMH adatbázis szerint ténylegesen perré alakult FMH-k halmazához csoportosítottam. A maradék 8.113 potenciális FMH-t úgy tekintettem, amely FMH útján való érvényesítés esetén jogerőre emelkedne, és a ténylegesen jogerőre emelkedett FMH-k csoportjához soroltam.

Így két halmazt kaptam: az egyiket (22.901 FMH plusz 8.113 potenciális FMH, összesen 31.014 ügy) a továbbiakban nevezzük az érdemi jogvita nélküli, FMH kibocsátása esetén jogerőre emelkedő ügyeknek. A másikat (5.521 FMH plusz 7.649 potenciális FMH, összesen 13.170 ügy) pedig az érdemi jogvita miatt FMH-ból perré alakuló ügyeknek. Mindkét halmaz minden eleme esetében ismertem az érvényesített követelés összegét, tehát nem volt akadálya a ROC analízis lefuttatásának.

4. Eredmények

4. 1. Alsó korlát – peres ügyforgalom kapcsolata

Elsőként megvizsgáltam, hogy volt-e valamilyen, az ügyforgalmi adatokban kimutatható hatása a múltban annak, amikor jelentősebben emelkedett az alsó korlát értéke. Erre két ízben került sor. Az egyik 1993. január 1-én az V. Ppn., a másik 2009. január 1-én a X. Ppn. hatálybalépése volt.

Az esetleges hatások detektálása érdekében áttekintettem az 1992-1993 és 2008-2009. évek közzétett bírósági ügyforgalmi adatait. Az adatokat vizsgálva azonban megállapítható, hogy a FMH-s eljárások száma nem szerepel külön a közzétett adatokban, csak a nemperes ügyek között. Azonban tudjuk, hogy a helyi, a munkaügyi és a megyei bíróságok elsőfokú nemperes ügyeinek döntő többségét az FMH-k tették ki. Ezért, ha 1993-ban vagy 2009-ben változást tapasztalunk a magánjogi nemperes ügyek számában, akkor ezt döntően az FMH-k számváltozásának tudhatjuk be.

Az alsó korlát az első vizsgált alkalommal, 1993-ban tízszeresére emelkedett. Az ügyforgalmi adatokból¹¹¹ azt látjuk, hogy a helyi bírósági polgári és gazdasági nemperes ügyek száma 352.760-ról 462.891-re nőtt. Emelkedett ugyanakkor a helyi bírósági polgári és gazdasági perek száma is 165.716-ról 199.930-ra. A második vizsgált módosítás kapcsán a 2008. évi és a 2009. évi adatokat összevetve látható is, hogy a várakozásoknak megfelelően a helyi és a munkaügyi, valamint a megyei bírósági nemperes ügyek

¹¹¹ Adatok forrása: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zjb001.html, letöltés: 2019. december 12.

száma is emelkedett, összesen 574.004-ről 662.256-ra. Ugyanakkor a magánjogi perek száma összesen 216.907-ről 222.741-re nőtt.

4.2. Követelés összege – ellentmondás valószínűsége

Az új Pp. indoklásában foglaltakra tekintettel megvizsgáltam az FMH útján érvényesített követelések perré alakulására vonatkozó adatokat is a 2012-ben érkezett FMH-k alapján¹¹². Megállapítottam, hogy a 2012-ben érkezett 560.043 FMH közül 526.548 jogerőre emelkedett (94,02%), és csak 33.495 esetben (5,98%) alakult perré az eljárás. Az ellentmondás valószínűségét a pertárgy értéke alapján kialakított egyes kategóriákban külön-külön is vizsgáltam. A 3. számú táblázat utolsó sorának adatai alapján megállapítható, hogy az FMH-k útján érvényesített követelések összegének terjedelme és szórása is óriási. De az FMH-k 99,77%-a esetében a követelés összege nem haladta meg a 10.000.000 Ft-ot, 94,78%-ánál az 1.000.000 Ft-ot, és 43,76%-a esetében pedig még a 100.000 Ft-ot sem (lásd 4. számú táblázat). A követelések értékeinek ilyen a megoszlására tekintettel a 10.000.000 Ft-ig 100.000 Ft szélességű sávokat alakítottam ki, a 10.000.000 Ft feletti összegre indított mindössze 1240 FMH-t pedig egy kategóriának tekintettem. Ezt követően minden egyes sávra nézve kiszámítottam az abba a sávba eső ellentmondással megtámadott FMH-k arányát. Az adatokat az 2. számú diagramon ábrázoltam.

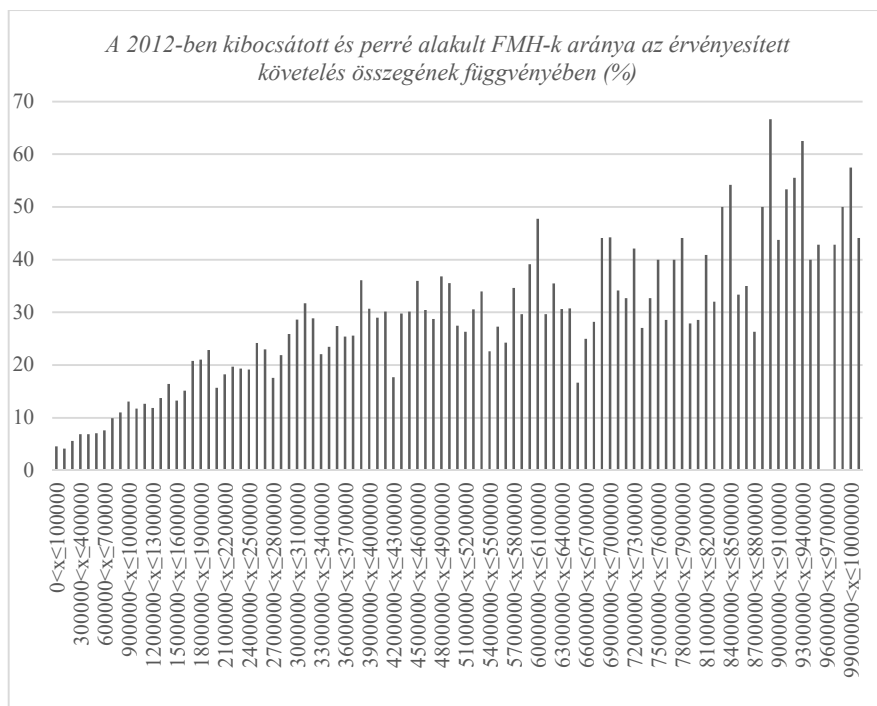
3. sz. táblázat

2012-ben kibocsátott FMH-k útján érvényesített követelések összegeinek leíró statisztikai adatai

	Átlag	Standard hiba	Medián	Módusz	Szórás	Variancia	Csúcsosság	Ferdeség	Tartomány	Minimum	Maximum	Darab-szám
perré alakult	1.307.359	73.826	215.000	16.400	13.511.452	1,826*10 ¹⁴	11.860	90,633	1,901*10 ⁹	0	1,901*10 ⁹	33.495
jogerőre emelkedett	317.812	3.603	118.567	16.400	2.614.431	6,835*10 ¹²	13.311,9	99,481	550.000.000	0	550.000.000	526.548
összes FMH	376.995	5.574	121.481	16.400	4.171.294	1,74*10 ¹³	80.182	207,638	1,901*10 ⁹	0	1,901*10 ⁹	560.043

¹¹² Adatok forrása: Magyar Országos Közjegyzői Kamara, egyedi adatkérés alapján.

2. sz. diagram



A másik oldalról megközelítendő a kérdést a 2012-ben kibocsátott FMH-kat az eljárás kimenetele szerint is két csoportra, a jogerőre emelkedett, valamint a perré alakult FMH-k csoportjára osztottam, és az érvényesített követelés összege szempontjából külön-külön is vizsgáltam. A két csoport leíró statisztikai adatait is a már hivatkozott 3. számú táblázat (első két sora) tartalmazza.

A követelések összegének eloszlását sem jogerőre emelkedett, sem a perré alakult FMH-k esetén nem találtam normálisnak, még az adatok logaritmikus transzformálását követően sem. Erre tekintettel az érvényesített követelések – 3. számú táblázat alapján eltérőnek látszó – átlagára vonatkozó hipotézisvizsgálatot Mann-Whitney U teszttel végeztem, melynek eredménye ($U=1,82 \cdot 10^{10}$, $Z=51105,57$, $p=0,000$) szerint a különbség szignifikáns.

Azt is vizsgáltam, hogy milyen kapcsolat van az FMH-s eljárások kimenetele (el-lentmondás és perré alakulás vagy jogerőre emelkedés, azaz a tényleges jogvita léte vagy hiánya), és az érvényesített követelés összege, mint az FMH-t jellemző két változó között. Mivel előbbi nominális, utóbbi pedig kontinuos változó, így közöttük vegyes kapcsolat lehet. Ezért a chí négyzet próba elvégezhetősége érdekében az érvényesített követelés összegéből, mint a kontinuos változóból ordinálisat képeztem. Az érvényesített követelés összege alapján 7 csoportot alakítottam ki a 2012-ben érkezett FMH-kon

belül. Az így képzett 4. számú (kontingencia) táblázat adatai alapján elvégzett próba eredménye szerint $df=6$, $\chi^2=12.208,124$, χ^2 négyzet kritikus= 12,592, $p=0,000$. A két változó közötti kapcsolat szorosságát a Cramer-féle kontingencia együttható kiszámításával vizsgáltam: $V=0,147$, azaz a két változó közötti kapcsolat igen gyenge. Erre tekintettel erős kétségek merültek fel arra nézve, hogy egyáltalán lehet-e követelés összege alapján különbséget tenni az FMH-k között az érdemi jogvita léte vagy hiánya, az eljárások várható kimenetele szerint.

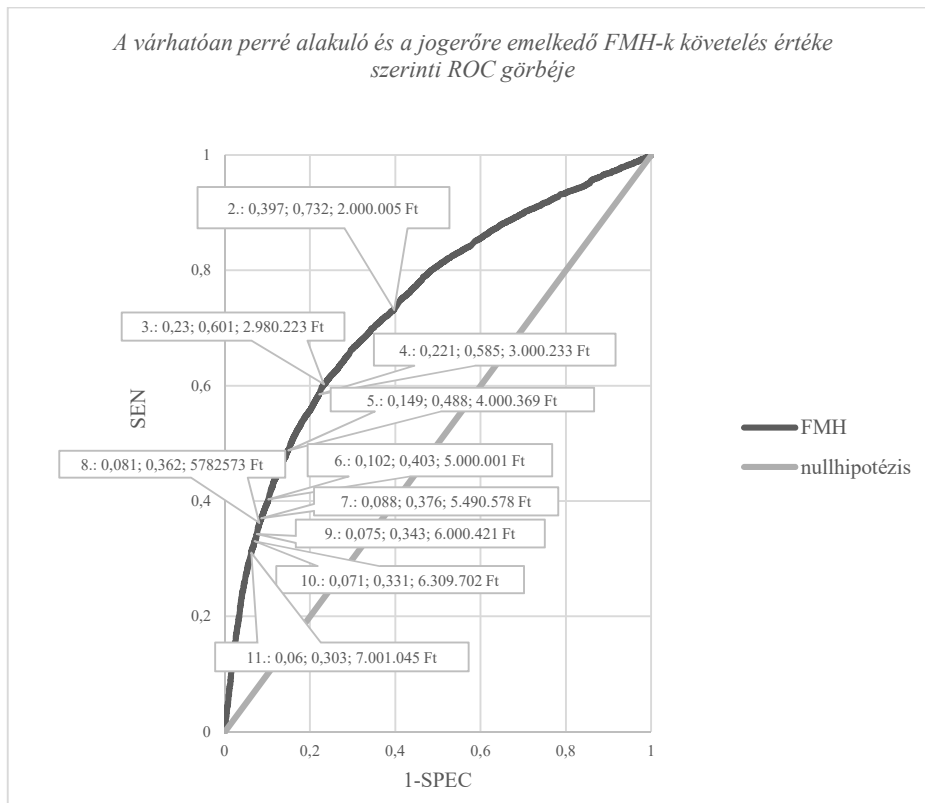
4. sz. táblázat

<i>A 2012-ben kibocsátott FMH-k tapasztalt gyakorisága az eljárás kimenetele, illetve a követelt összeg függvényében</i>				
		eljárás kimenetele		összesen (db)
		perré alakult (db)	jogerőre emelkedett (db)	
követelés értéke (Ft)	$x \leq 1.000$	6	18	24
	$1.000 < x \leq 10.000$	1.602	22.108	23.710
	$10.000 < x \leq 100.000$	9.618	212.476	222.094
	$100.000 < x \leq 1.000.000$	16.583	268.846	285.429
	$1.000.000 < x \leq 10.000.000$	5.139	22.407	27.546
	$10.000.000 < x \leq 100.000.000$	507	643	1.150
	$100.000.000 < x$	40	50	90
összesen		33.495	526.548	560.043

4.3. ROC analízis

Az 1.000.000 és 30.000.000 Ft közötti követelések iránti tényleges FMH-k és a fentiek szerint kiválogatott hipotetikus FMH-k 44.184 elemű egyesített halmazára futtattam le a ROC elemzést, melynek végeredményét a 3. számú diagram mutatja. Az AUC értéke 0,739 (standard hiba=0,003, $p=0,000$, 95%-os konfidencia intervallum=0,734-0,744). A SEN+SPEC maximális értéke 1,37, 2.980.223 Ft összegű vágópont esetén.

3. sz. diagram



5. Következtetések

Az alsó korlát értéke és a perek száma közötti kapcsolat tekintetében a történeti adatok alapján megállapíthatjuk, hogy az 1993. évi tízszeres alsó korlát emelésének a jogérvényesítést az FMH-k irányába terelő hatása a nemperes ügyek számának jelentős, 31%-os ($462.891/352.760=1,3121$) emelkedésére (+110.131 nemperes ügy) tekintettel úgy tűnik megállapítható lenne. Kétségesse teszi ugyanakkor ezt a peres ügyek számának egyidejű majdnem 21%-os ($199.930/165.716=1,2064$) emelkedése. A jogviták rendszerváltást követő robbanásszerű megszorodása miatt tehát nem észlelhető az alsó korlát emelésének a peres eljárások számának csökkenésében is megmutatkozó ügyforgalom módosító hatása.

A második jelentős emelés alkalmával, 2009-ben összesen 88.252-vel ($662.256-574.004$), azaz 15%-kal ($662.256/574.004=1,1537$) nőtt a nemperes ügyek száma, ami – egyéb jelentős ügyforgalmi változás hiányában – minden bizonnyal az FMH-k számának

emelkedésére vezethető vissza. Ugyanakkor – a logikusan várható csökkenés helyett – ezúttal is emelkedett a peres ügyek száma, most összesen majdnem 3%-kal $[(161.082+17.329+25.075+19.255)/(158.558+16.764+24.086+17.499)=1,0268]$. Tehát 2009-ben ismét a peres ügyek egyéb tényezők – ez alkalommal minden bizonnyal a jogviták gazdasági válság okozta megszorodása – miatt emelkedő száma kissé megint elfedte az FMH alsó korlát emelésének hatását.

Az értékhatár emelésekor tehát mindkét esetben kétségtelenül és jelentősen nőtt a nemperes ügyek, azaz döntően az FMH kibocsátása iránti kérelmek száma. De az FMH-s útra kényszerülő igényérvényesítések számának egyértelmű emelkedése ellenére egyik esetben sem lehet kimutatni a peres ügyek számának csökkenése formájában jelentkező egyidejű változást, azaz a kettő közötti függvényszerű kapcsolatot. Az ügyforgalomra ható számos egyéb tényező miatt nem tudunk egyértelmű következtetést levonni arra nézve, hogy az alsó korlát korábbi jelentős emeléseinek pontosan milyen hatása volt a perek számára nézve. Egyértelmű történeti számadatokkal nem volt tehát alátámasztható az az új Pp.-hez fűzött jogalkotói várakozás, hogy jelentősen csökkenni fog a bírósági peres ügyek száma. Valójában nem tudjuk, hogy ténylegesen milyen összefüggés van az alsó korlát összepszerűsége, valamint a peres és az FMH-s ügyek száma között.

A perszám csökkenésének az FMH szám emelkedésétől a korábbiakban rendre elmaradó mértékét magyarázhatja esetleg az, hogy az alsó korlát emelésének hatására immár kényszerűen FMH útján érvényesített követelések esetén magasabb az ellentmondási arány. Ennek tisztázása érdekében magam is megvizsgáltam a kérdést. Annál is inkább, mert – indirekt módon – erre utalt a jogalkotó is az új Pp. indokolásában. Vélhetően úgy kalkulált, hogy a 3.000.000 Ft-tól is nagyobb összegű követelések esetén úgyszólván ellentmondanánk a kötelezettek.

És valóban. A rendelkezésemre álló 2012. évi adatok (lásd 3. számú táblázat) alapján az látható, hogy az FMH-k túlnyomó többsége (94,02%-a) jogerőre emelkedett. Az 2. számú diagramból azonban az is megállapítható, hogy a jogerőre emelkedés valószínűsége nem egyformán jellemzi az ügyeket. A kis összegű (néhány tízezer Ft-os) követelések esetén a perré alakulási arány csak néhány (4-6) %, és még az 1.000.000 Ft-hoz közeli összegek esetén is csak 10-12%, ami azután 2.000.000 Ft körül 15-20%-ra emelkedik, 10.000.000 Ft-nál pedig – nagy szórás mellett – 40-50%-között mozog. A grafikon tehát ránézésre igazolja a jogalkotó vélekedését azzal kapcsolatban, hogy az ellentmondás előterjesztésének valószínűsége valamilyen pozitív korrelációban van az érvényesített követelés összegével. A kérdés azonban pusztán vizuális alapon nem dönthető el.

A pontos válasz megglelése érdekében a másik oldalról is körbe jártam a problémát. Most nem a követelés összege alapján bontottam számos (hét), hanem az eljárás kimenete szempontjából két csoportra a 2012-ben érkezett FMH-kat, és ezt a két csoportot hasonlítottam össze az érvényesített követelés összepszerűsége szempontjából.

Azt tapasztaltam, hogy a jogerőre emelkedett FMH-k esetében a követelés átlagos értéke 317.812 Ft, míg a perré alakult FMH-k esetében 1.307.359 Ft volt. Az elvégzett nemparaméteres próba alapján a látott jelentős különbség erősen szignifikánsnak bizonyult. A nullhipotézist elvetve ezért levonhatjuk a következtetést: az érvényesített követelés összege szempontjából kétségtelenül különböznek egymástól a jogerőre emelkedett és a perré alakult FMH-k. Nagyobb értékű követelés esetén nagyobb valószínűséggel mond ellent a kötelezett. Első látásra tehát erről az oldalról nézve is úgy látszik,

hogy az eljárás kimenetele valamilyen módon összefüggésben van az érvényesített követelés összegével.

Ennek igazolása érdekében kapcsolatvizsgálatot is végeztem a két változó között. Lényegében egy folytonos változó, azaz az érvényesített követelés összege, és egy nominális változó, azaz az eljárás kimenetele (jogerőre emelkedett-perré alakult) közötti – vegyes – kapcsolatot kellett elemezni. Az erre szolgáló khí négyzet próba szignifikáns különbséget mutatott ki tényleges és a várt gyakoriságok között. A változók függetlenségére vonatkozó nullhipotézist ezért elvettem. A követelés összege tehát kétségtelenül kapcsolatban – az időbeli sorrendre tekintettel minden bizonnyal ok-okozati összefüggésben – van az ellentmondás valószínűségével: minél nagyobb a követelés, annál gyakoribb az ellentmondás. A Cramer-féle kontingencia együttható meglehetősen alacsony értékéből ($V=0,147$) azonban az is látható, hogy a két változó közötti szignifikáns kapcsolat a látszat ellenére nagyon gyenge. Önmagában a követelés értéke alapján tehát nem vagy alig lehet következtetni a tényleges jogvita létrejöttére, azaz az eljárás kimenetelére. Ezért azt mondhatjuk, hogy a követelés összegétől függetlenül – egyéb szempontok alapján – lényegében bárhol meg lehetne húzni az alsó korlátot.

A kérdés most már csak az volt, hogy erre tekintettel egyáltalán el lehet-e pusztán a követelés összege alapján dönteni azt, hogy melyik igényérvényesítési út irányába érdemes terelni az adott magánjogi igényt. Azt a döntést ugyanis, hogy egy követelést FMH-s vagy peres úton kell-e érvényesíteni, nemcsak az ellentmondás valószínűségének, hanem egyéb tényezőknek is befolyásolniuk kell. Valójában az határozza meg a választást, hogy állampolgári szinten melyik a kedvezőbb, azaz költség, idő, emberi erőforrás- és eszköztakarékosabb megoldás. A két szélső lehetőség az, ha egyrészt – az érvényesített követelés összegétől függetlenül – minden esetben kötelezővé tesszük az FMH-t, a másik pedig, ha soha nem kötelező, vagy nem is létezik a jogintézmény a jogrendszerben. Az, hogy a két szélső megoldás között hol az optimum attól függ, hogy melyik igényérvényesítési útnak mennyi a társadalmi költsége és a haszna.

Az FMH minden olyan esetben – ugyan nem túl jelentős – többlet idő és fáradság a jogosultnak, amikor érdemi jogvita van a felek között és a kötelezett úgyis ellentmond. Az FMH hiánya pedig tetemes felesleges idő és pénz a jogosultnak, a kötelezettnek és – utójára, de nem utolsó sorban – az államnak is, amikor a felek között valójában nincs is jogvita, tehát egy FMH is jogerőre emelkedhetett és végrehajtható határozatot eredményezhetett volna. Ezeket a szükséges, különféle nemű erőforrásokat – idő, pénz, emberi munkaerő stb. – nehéz pontosan számszerűsíteni és összesíthetővé tenni. A gyakorlati tapasztalatok alapján azt azonban biztosan kijelenthetjük, hogy egy bírósági per megindítása, azaz a keresetlevél megszerkesztése, beadása, annak bíróság részéről való feldolgozása, az esetleges hiánypótlás vagy a keresetlevél végzéssel történő visszautasítása¹¹³, illetőleg a tárgyalás előkészítése, a felperes és – a bíróságon keresztül – az állam részéről többszörös ráfordítást igényel, mint egy FMH kibocsátása iránti kérelem benyújtása, az FMH kibocsátása, valamint az ellentmondás előterjesztése a jogosult, a közjegyző és a kötelezett részéről összesen.

Inkább tereljünk tehát számtalan ügyet feleslegesen az FMH irányába, amelyek azután ellentmondás miatt mégis perré alakulnak, minthogy bírósági útra engedjünk – az

¹¹³ Az új Pp. perindítás című XII. fejezete szabályozza a peres eljárás e szakaszát.

előbbiektől akár lényegesen kisebb számú – olyan ügyet, amely FMH-ként jogerőre emelkedett volna. A külön nemű költségek számszerűsítésének és összesíthetőségének nehézsége miatt a pontos arányokat nem tudom megmondani. Úgy gondolom azonban, hogy a 3 vagy esetleg 4 elterelt, de utóbb mégis perré alakult ügy FMH-s szakasza jelentette többlet – elsősorban idő – ráfordítás összesítve is kevesebb össztársadalmi költség, mint egyetlen per bíróságról való sikeres elterelésének – elsősorban állami költség-ráfordítás elmaradása formájában – jelentkező össztársadalmi haszna. A ROC analízis eredményeinek értékelésénél, az alsó korlát, azaz a vágópont meghatározásánál tehát e szempontokat is szem előtt kellett tartani.

A fentieket a statisztika nyelvére lefordítva azt mondhatjuk, hogy a FP (a követelés összege alapján érdemi jogvita kialakulását sejtető, de FMH kibocsátása esetén mégis jogerőre emelkedő) esetek mennyiségét kell csökkenteni mindaddig, amíg számuk a FN (a követelés összege alapján érdemi jogvita hiányát ígérő, de FMH kibocsátása esetén mégis perré alakuló) ügyek számának $1/3$ -ára, $1/4$ -ére esik. A ROC analízis esetén szokásosan számolt mutatók mellett az adott esetben tehát figyelniünk kell a FN/FP arányra is: kívánatos, hogy ez az érték 3-4 körül legyen. Ha így járunk el, akkor a FP esetek alacsony száma miatt várhatóan magas lesz a PPV-je.

A NPV viszont elkerülhetetlenül romlani fog a FN ügyek számának emelkedése miatt. De ez, az adott esetben nem nagyon fontos, van ugyanakkor egy felső korlátja. Mivel a cél a bíróságra ténylegesen érkező ügyek számának csökkentése ezért a számunkra legfontosabb, hogy ez a szám minél nagyobb legyen. Ezt pedig úgy kapjuk meg, hogy az FMH-s útra kényszerített, és valóban jogerőre is emelkedő, tehát a bíróságokról sikeresen elterelt TN ügyek számából kivonjuk az ugyan FMH-s útra irányított, de ellentmondás folytán mégis a bíróságokon „landoló”, tehát végső soron eredménytelenül elterelni megkísérelt FN ügyek számát. A kettő különbsége (TN-FN) a nettó bírósági ügyforgalom csökkenés, amit a jogalkotó is maximalizálni kívánt. A FN ügyek száma csak addig emelkedhet, amíg a TN és a FN ügyek számának különbsége eléri a maximumát. A ROC eredmények értékelésénél tehát a megszokott gyakorlattól eltérően nem a TN ügyek teszt alapján negatív ügyeken belüli relatív mennyiségét, a NPV-t, hanem inkább a TN és az FN ügyek abszolút különbségét kell figyelniünk. A TN-FN művelet eredményeként kapott szám értékelésekor azonban figyelembe kell venni, hogy az elemzett ügyeknek csak 55,4%-a potenciális FMH, azaz csak ennyi indult ténylegesen a bíróságon perként. A bírósági ügyszám csökkenés tehát valójában csak kb. fele lesz a mindenkor vágóponthoz tartozó TN-FN értéknek.

Nagyon magas lesz a teszt SPEC értéke, szinte minden érdemi jogvita nélküli, tehát FMH-s útra alkalmas ügyet azonosítani fogunk. Viszont a SEN értéke alacsony marad: az érdemi jogvitával terhelt ügyeknek viszonylag kis hányadát irányítjuk közvetlenül peres útra. De ez nem baj, mert kis idővesztés árán, ellentmondás folytán, ügyis perré alakulnak. A vágópont minden bizonnyal nem a SEN+SPEC összege szerinti optimum körül lesz. Mivel nem egy kis elemszámú mintát vizsgáltam, hanem egy teljes év érkezését dolgoztam fel, ezért az abszolút számok is informatívak, nemcsak a kiszámolt mutatók és arányszámok.

Lássuk tehát ennek fényében a kapott eredményeket. Az AUC értéke alapján látható, hogy a korábbi vizsgálatok eredményeire alapozott várakozásoknak megfelelően az érvényesített követelés összege nem igazán megbízható klasszifikátora a magánjogi igényeknek a követelés mögött meghúzódó érdemi jogvita létét vagy hiányát illetően. A görbe (lásd 3.

számú diagram) ugyan erősen szignifikánsan, de nem túl nagy mértékben távolodik el az átlós egyenestől és nem igazán közelíti meg az egységnégyzet bal felső sarkát. A klasszifikátor teljes alkalmatlanságára vonatkozó nullhipotézist a p értékére tekintettel elvetjük, de levonhatjuk a következtetést, hogy a követelés összege alapján nem lehet igazán megbízhatóan elkülöníteni az eljárás várható kimenetele szerint a magánjogi igényeket.

A görbe valamennyi pontjának koordináta (SEN és 1-SPEC) értékeinek közlésétől a nagy elemszám következtében sokféle különböző összegű követelés, és emiatt sok (32.488!!!) lehetséges vágópont miatt eltekintek. Az 5. számú táblázatban csak a ROC görbe döntés szempontjából releváns vagy más okból kiemelt jelentőségű, és a 3. számú diagramon is (a táblázat sorszámaival követve) jelzett pontjainak koordináta adatait és a hozzájuk tartozó tényleges esetszámokat, valamint az egyéb számított mutatók értékeit adom meg. Az egyes vágópontok kiemelését indokoltá tevő adatot mindig dőlt betűvel szedtem az 5. számú táblázatban.

Az 5. számú táblázat 2. sora azt az esetet foglalja össze, ha a vágópontot 2.000.005 Ft-ra emelnénk. Így a FP esetek száma 12.308-ra esik, tehát már ezzel a lépéssel 18.706 ügyet elterelnénk a bíróságról és ellentmondás folytán is csak 3.533 alakulna utóbb perré.

A görbe következő kiemelt pontja (az 5. számú táblázat 3. sora) azért érdekes, mert ennél a 2.980.223 Ft-os vágópontnál maximális (1,370) a SEN+SPEC értéke. Ha csak matematikai szempontokat nézünk, akkor ezt az értéket kellene alsó korlátnak választani.

Látni kell, hogy a jogalkotó által választotthoz közeli 3.000.233 Ft-os vágópont esetén ugyan már kétségtelenül 24.174 ügyet terelünk el sikerrel a bíróságokról, de ebből le kell vonni a 5.465 FN esetet, amelyek FMH-ből perré alakulnak. A tiszta „nyereség” tehát a bírósági ügyforgalomban 18.709-cel kevesebb per. De még így is lehetővé tesszük, hogy a felek 6.840 olyan ügyben indíthassanak pert, amely FMH-ként jogerőre emelkedhetett volna. A FP esetek száma még mindig magas, meghaladja a FN esetek számát, tehát az FN/FP arány (0,799) messze van az optimálisnak tekintett 3-4-től.

5. sz. táblázat

<i>A várhatóan perré alakuló és a jogerőre emelkedő FMH-k követelés értéke szerinti ROC analízisének eredményei</i>												
Vágópont sorszáma	Vágópont (Ft)	ROC görbe koordinátái		esetszámok az egyes csoportokban (db)				számított mutatók				
		SEN	1 - SPEC	TP	FP	FN	TN	PPV	SPEC	SEN+SPEC	FN/FP	TN-FN
1.	1.000.000	1	1	13.170	31.014	0	0	0,298	0	1	0	0
2.	2.000.005	0,732	0,397	9.637	12.308	3.533	18.706	0,439	0,603	1,335	0,287	15.173
3.	2.980.223	0,601	0,230	7.909	7.141	5.261	23.873	0,526	0,770	1,370	0,737	18.612
4.	3.000.233	0,585	0,221	7.705	6.840	5.465	24.174	0,530	0,779	1,364	0,799	18.709
5.	4.000.369	0,488	0,149	6.425	4.607	6.745	26.407	0,582	0,851	1,339	1,464	19.662
6.	5.000.001	0,403	0,102	5.302	3.177	7.868	27.837	0,625	0,898	1,300	2,477	19.969
7.	5.490.578	0,376	0,088	4.955	2.738	8.215	28.276	0,644	0,912	1,288	3,000	20.061
8.	5.782.573	0,362	0,081	4.768	2.527	8.402	28.487	0,654	0,919	1,281	3,325	20.085
9.	6.000.421	0,343	0,075	4.513	2.336	8.657	28.678	0,659	0,925	1,267	3,706	20.021
10.	6.309.702	0,331	0,071	4.364	2.201	8.806	28.813	0,665	0,929	1,260	4,001	20.007
11.	7.001.045	0,303	0,060	3.986	1.875	9.184	29.139	0,680	0,940	1,242	4,898	19.955

A vágópontot 4.000.369 Ft-ra emelve értenék el először azt, hogy a FN (ellentmondás miatt perré alakuló) ügyek száma meghaladja a FP, tehát a követelés értéke alapján valószínű volt jogvita miatt tévesen peres útra terelt ügyek számát, de még mindig csak alig másfélszeresen ($FN/FP=1,464$). A TN-FN értéke tovább emelkedik (19.662).

A kívánatosnak tartott FN/FP aránytól még akkor is messze lennénk, ha a vágópontot tovább emelve 5.000.001 Ft-ban határoznánk meg azt. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a SPEC értéke alapján a tényleges jogvitát nélkülöző ügyeknek már 89,8%-át sikerrel azonosítjuk, és eltereljük a bíróságokról, és már csak 3.177 FP ügy esetében hibázunk. A SEN+SPEC értéke ugyan csökkenni kezd (1,300), de ez még nem jelentős, és a fenitek szerint nem is olyan fontos szempont. A nettó bírósági ügyszám csökkenés, a TN-FN értéke tovább emelkedik (19.969).

További majdnem fél millió Ft-tal 5.490.578 Ft-ra (az 5. számú táblázat 7. sora) kell emelnünk a vágópont értékét, hogy a minimálisan kívánatosnak tartott FN/FP arányt (3) elérjük. A következő, a táblázat 8. sorában kiemelt 5.782.573 Ft összegű vágópont azért érdekes, mert a kiemelten fontos TP-FN érték itt éri el a maximumát, 20.085-öt. A bíróságokról ténylegesen elterelt ügyek száma tehát 1.178-cal (20.085-18.907) több, mint a jogalkotó által választotthoz közeli 3.000.233 Ft-os vágópont esetén. A szintén jelentős FN/FP hányados is az optimális sávban van (3,325). A számunkra fontos szempontok alapján tehát ez a vágópont tűnik az FMH optimális alsó korlátjának.

De a táblázat 9. és 10. sora alapján látszik, hogy egészen 6.309.702 Ft-ig minden aggodalom nélkül eltolható a vágópont, mert a FN/FP arány csak ekkor éri el a 4-et, a SEN+SPEC értéke (1,26) – a SPEC értékének dinamikus emelkedése (0,929) következtében – még ekkor sem esik jelentősen a maximumhoz képest. Így már a tévesen bírósági útra engedett FP ügyek száma is 2.201-re csökken.

Ha azonban tovább emeljük a vágópontot, akkor minden lényeges mutató romlik. Az összes szempontot figyelembe véve tehát az FMH alsó korlátjának értékét a 7. és a 10. sorszámmal jelölt vágópont, azaz 5.490.578 és 6.309.702 Ft közötti tartományban kellett volna, vagy kellene meghatározni.

VI. Összefoglalás

A fentieket összefoglalva tehát megállapíthatjuk, hogy a jogalkotó által kitűzött cél, a perek számának csökkentése helyes. Ennek elérésére alkalmas eszköz lehet a jogviták FMH irányába terelése a peresíthető követelések minimális összegének megszabásával. Pusztán a követelés összege alapján azonban nem lehet egyértelműen meghatározni az alsó korlát összegét, mert az nagyon gyenge kapcsolatban van az eljárás kimenetelével, azaz nem kielégítő klasszifikátor. Tehát akárhol húzzuk is meg a követelés összege segítségével a vágópontot és ezzel az alsó korlát összegét, mindenképpen sok lesz az érdemi jogvita léte vagy hiánya szempontjából tévesen besorolt és ezért nem az adekvát jogérvényesítési út irányába terelt ügy. Ezért az alsó korlát meghatározása során egyéb szempontokat, így különösen a jogalkotó által is értékelt bírósági ügyforgalmi adatokra gyakorolt hatást is figyelembe kell venni. E körben pedig azt kell szem előtt tartani, hogy állampolgári szinten mi a legjobb: hány ügyet kényszeríthetünk feleslegesen FMH irányába úgy, hogy ennek állampolgári plusz költsége kevesebb legyen, mint a

bíróságról sikerrel elterelt ügyeken elért össztársadalmi nyereség. Ennek kiszámítása kétségtelenül nehéz, de ha ezt figyelembe véve az indokolatlanul FMH igénybevételére kényszerített (FN), illetve szükségtelenül bírósági útra engedett ügyek (FP) helyes aránya az általam kijelölt 3-4 közötti sávon kívül esik, akkor az optimális vágópont a fenti elvek, a 2018. évi alsó korlát emelés tapasztalatai, illetőleg friss ügyforgalmi adatok alapján könnyen újra kalkulálható.

A jelenlegi tudásunk birtokában azonban annyit bizonyosan kijelenthetünk, hogy helyesen járt el a jogalkotó, amikor az évszázados hagyományokkal szakítva feladta az FMH alsó korlátjának értékállandóságát és annak összegét – azt tisztán jogpolitikai eszközként kezelve – elkezdte a magánjogi igények állami úton való érvényesítésének a XXI. századi követelményeknek megfelelő, személyes közreműködést nem igénylő, gyors, költségtakarékos és elektronizált FMH-s eljárás irányába terelésére használni. A jelentősebb hatás érdekében azonban bátrabb is lehetett volna és az új Pp. hatálybalépését kihasználva akár az 5.500.000-6.500.000 Ft-os sávba is emelhette volna azt. Vagy akár emelhetné ma is...

LÁSZLÓ ÖRKÉNYI

APPLICATION OF STATISTICAL METHODS IN LEGISLATIVE IMPACT ASSESSMENT

(Summary)

From 1 January 2018, Act CXXX of 2016 on the Code of Civil Procedure raised the value limit for the mandatory use of the payment order to HUF 3,000,000. But has the legislature set the new threshold correctly? In order to answer this question, it was inevitable to have a historical overview of the Hungarian regulations concerning the legal institution of payment order in terms of changes in the value limits, to present the theoretically possible regulatory models and to evaluate the current rules from the point of view of the applied regulatory model. In view of the multiple currency changes and turbulent economic processes, it was only possible to determine the real role of the new value limit after making the variable amount limits comparable by calculation to present value. Knowing this and the reasons for the modification, I examined the possible solutions and the effects of the chosen value with the help of statistical methods (ROC analysis). I came to the conclusion that raising the value limit was justified, but in order to achieve the goal of the amendment, the legislator could have been more courageous and could have raised it to the HUF 5,500,000-6,500,000 range. But it is not too late today...

PETROVSZKI LÁSZLÓ*

Az inkumbens előny vizsgálatának lehetőségei**

I. Bevezetés

Inkumbens az a politikus, aki éppen betölti választáson elnyert politikai tisztségét. A politikatudomány kánonja szerint az inkumbens pozícióból induló jelöltek előnyt élveznek a következő választásokon. Ennek a jelenségnek a neve: inkumbencia vagy inkumbens előny.

Az inkumbencia előny kimutatásában és vizsgálatában úttörők voltak az Amerikai Egyesült Államok kutatói. Kimutatták és megállapították, hogy a Kongresszus képviselői és szenátorai között magasabb az újraválasztási rátája az inkumbens jelölteknek, mint az új kihívóknak. Az inkumbencia előny csak olyan választási rendszerben tud kialakulni és mérhetővé válni, ahol a többségi elv érvényesül. Arányos választási rendszereknél nem a személyre, hanem a jelölőszervezetre adja le a voksát a választópolgár, így nem alakul ki személynek szóló szavazat (*personal vote*), ami alapfeltétele az inkumbencia előnynek. Az inkumbencia előnyre számos magyarázat született: hivatali pozíciójukból fakadóan könnyebben hozzáférnek a politikusok a választási kampányokhoz felhasználható erőforrásokhoz, valamint személyes és közvetlen kapcsolatot tudnak kiépíteni a polgárokkal.

Az inkumbencia kutatása kezdete óta eltelt évtizedekben a világkörül számos politológus használta kiindulási alapnak az amerikai kutatók módszereit és elméleteit. Magyarországon az inkumbencia előny kutatása kevésbé népszerű terület, a témakörrel nem foglalkoztak széles körben. A legkiemelkedőbb tanulmány *Kozma Viktóriához* és *Kumin Ferenc*hez kötődik, akik 2010-es munkájukban három választásra visszamenőleg elemezték a magyarországi települések polgármestereinek inkumbencia előnyét. Eredményeik szerint erős szerepet játszik az inkumbencia előny a településvezetők megválasztásánál.

Tanulmányomban körbejáróm az inkumbencia és inkumbencia előny kutatásának lehetőségeit. Első fejezetemben az inkumbencia és inkumbencia előny fogalmi keretével foglalkozom, majd az inkumbens előny szakirodalmának áttekintésével folytatom. Tanulmányom célja kijelölni a magyarországi választások (országgyűlési, önkormányzati, európai parlamenti) vizsgálatához legjobban alkalmazható módszereket és eszközöket, s ezáltal további lehetséges kutatási irányokat keresni a témakörben.

* PhD-hallgató, SZTE ÁJTK Politológiai Tanszék

** A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, „Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban” című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

II. Az inkumbens előny fogalmi kerete

Az inkumbencia az angol *incumbency* szóból ered, melynek jelentése arra az időtartamra utal, amikor valaki valamilyen hivatalos pozíciót beölt.¹ Az inkumbens előny az ebből a pozícióból induló jelöltek következő választásokon kedvezőbb győzelmi esélyeire utal. Az inkumbens politikusok előnyére az évtizedek során számtalan teória született. Az előny több forrásból is származhat, külön-külön vagy egyszerre is, és annak megállapítása, hogy adott esetben melyik áll fent, empirikus módszerekkel kihívást jelenthet.² Az inkumbens előnyhöz hozzájárulhat a hivatalát beöltő politikus versenyelőnye, azaz, hogy olyan forrásokhoz, lehetőségekhez és eszközökhöz fér hozzá, melyekhez a kihívói nem tudnak. Ilyen lehetőségek lehetnek például a több médiamegjelenés, médiafelület és a hivatali személyzet. Elsőre triviálisnak tűnő tényező, de nem elhanyagolható a jelölt közéletbe beépült neve, melyet a szavazópolgárok könnyebben felismernek. Az inkumbens jelöltek ellen sokszor nem indulnak „erős” jelöltek kihívóként, abból az előfeltevésből, hogy nem tudják megverni őt. Ezáltal nem alakul ki szoros verseny és az inkumbens könnyebben megtartja a pozícióját.

Az inkumbens előny jelensége mögötti tényező továbbá a személynek szóló szavazat (*personal vote*).³ A *personal vote* elmélet szerint a választópolgárok nem ideológiai meggyőződés vagy esetleg valamilyen szakpolitikai álláspont, sőt pártpolitikai elköteleződés szerint mérlegeli a szavazatát, hanem adott posztért induló politikus személyisége és karizmája alapján. Napjaink politikatudományának egyik leggyakrabban elhangzó megállapítása szerint a politika perszonalizálódott.⁴ Bár választási rendszer függvénye ennek a mértéke, hiszen többségi választásoknál, legyen ez akár az elnök közvetlen megválasztása vagy a törvényhozás tagjainak kiválasztása, a perszonalizáció mértéke magasabb, mint az arányos, listás választási rendszereknél. A perszonalizált politikai szféra kedvezhet az inkumbens jelölteknek, akiknek több lehetőségük van személyes kapcsolatot kiépíteni a szavazóbázisukkal.⁵

Az inkumbencia hátrány fogalma egy az inkumbencia előnnyel ellentétes hatás. Több kutató is felismerte, hogy a fejlődő országokban, illetve új demokráciákban a választók nem jutalmazták, hanem büntetik az inkumbens pozícióból induló jelölteket.⁶ Ezek magyarázatára országspecifikus vizsgálatok szükségesek, de az inkumbens előnnyel ellentétben jóval kevesebb plauzibilis magyarázat van erre a jelenségre, melyek közül a korrupció csak az egyik.⁷

¹ <https://dictionary.cambridge.org/english/incumbency> Utolsó letöltés: 2020.04.10.

² STEPHEN ANSOLABEHRE – JAMES M. SNYDER – JR, CHARLES STEWART, III: *Old Voters, New Voters, and the Personal Vote: Using Redistricting to Measure the Incumbency Advantage*. American Journal of Political Science, 2000. Vol. 44, No. 1. 17–19. p.

³ PAPP ZSÓFIA: *Inkumbens-hátrány (Helyi kötődés és a személynek szóló szavazat Magyarországon)*. Politikatudományi Szemle. XXV. évfolyam, 2016/2. 33. p. RICHARD HERRERA – MICHAEL YAWN: *The Emergence of the Personal Vote*. The Journal of Politics 1999. Vol. 61, No. 1. 136–137. pp.

⁴ W. LANCE BENNETT: *The Personalization of Politics*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 2012. 644(1), 20–39. pp.

⁵ HERRERA – YAWN 1999, 136–150 pp.

⁶ MARKO KLAŠNJA: *Corruption and the Incumbency Disadvantage: Theory and Evidence*. The Journal of Politics, 2015. Vol. 77, No. 4. 928–942. pp.

⁷ Uo. 929–931. pp.

A második megugrás (*sophomore surge*) az egyik legfontosabb mérőszáma az inkumbencia előnynek.⁸ Az egyik legkorábban bevezetett mérték arra szolgál, hogy megmutassa egy újonnan győzedelmeskedő politikus mekkora arányban tudja növelni szavazatarányát első újraválasztásánál.⁹

A visszavonuló visszaesés (*retirement slump*) a második megugrással ellentétes logika szerint számítható. A teória szerint, amikor egy inkumbens politikus visszavonul, a pártja következő választáson induló jelöltje veszít szavazatarányából. Ez a mutató képes rávilágítani, mennyi előnye volt adott politikusnak a választásokon, melyet pártja elveszített.¹⁰

III. Az inkumbencia előny szakirodalma

Az Amerikai Egyesült Államokban alakult ki az inkumbencia kutatásának széleskörű bázisa. Az inkumbens előny a 1970-es évektől került megnevezésre, a legtöbbször első munkának elismert tanulmány Robert S. Erkson nevéhez köthető. Ekkortól kezdődik el a céltudatos vizsgálata az Egyesült Államok Kongresszusának képviselőházi és szenátusi választásainak.¹¹ Az inkumbencia kutatásról teljes képet alkotni az elmúlt évtizedek szakirodalmának szerteágazó mivolta miatt komplikált. Alapvető megállapítás szinte az összes kutató részéről, hogy inkumbens előny mértéke emelkedik és valamilyen változás következtet be az 1960-as évektől a választói magatartásban az inkumbens indulók tekintetében.¹²

Az inkumbens előny vizsgálatához, az alap kutatási koncepciókat tovább gondolva (visszavonuló visszaesés, második megugrás), komplex statisztikai módszereket alkalmaznak az amerikai kutatók, melyek extenzív adatbázisokból épülnek fel.¹³ A megköze-

⁸ BRAD LOCKERBIE: *The Sophomore Surge: Conversion, Mobilization, or Abstention*. Political Research Quarterly, 1994. Vol. 47, No. 4. 961–962. pp.

⁹ MELISSA P. COLLIE: *Incumbency, Electoral Safety, and Turnover in the House of Representatives, 1952–76*. American Political Science Review, 1981. 75(01), 119–121. pp.

¹⁰ ANDREW GELMAN – GARY KING: *Estimating Incumbency Advantage without Bias*. American Journal of Political Science, 1990. 34(4), 1142–1164. pp.

¹¹ ROBERT S. ERIKSON: *The Advantage of Incumbency in Congressional Elections*. Polity. 1971. Vol. 3, No. 3. 395–405. pp.

¹² STEPHEN ANSOLABEHRE – JAMES M. SNYDER, JR.: *The Incumbency Advantage in U.S. Elections: An Analysis of State and Federal Offices, 1942–2000*. Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy, 2002. 1(3), 319–320. pp.

¹³ JOHN R. ALFORD – JOHN R. HIBBING: *Increased Incumbency Advantage in the House*. The Journal of Politics, 1981. Vol. 43, No. 4. 1042–1061. pp. SCOTT ASHWORTH – ETHAN BUENO DE MESQUITA: *Electoral Selection, Strategic Challenger Entry, and the Incumbency Advantage*. The Journal of Politics, 2008. 70(4), 1006–1025. pp. GELMAN – KING 1990, 1142–1164. pp. SCOTT W. DESPOSATO – JOHN R. PETROCIK: *The Variable Incumbency Advantage: New Voters, Redistricting, and the Personal Vote*. American Journal of Political Science, 2003. 47(1), 18–32. pp. ANDREW GELMAN – ZAIYING HUANG: *Estimating Incumbency Advantage and Its Variation, as an Example of a Before–After Study*. Journal of the American Statistical Association, 2008. 103(482), 437–446. pp. SANFORD C. GORDON – DIMITRI LANDA: *Do the Advantages of Incumbency Advantage Incumbents?* The Journal of Politics, 2009. 71(4), 1481–1498. pp. ANDREW B. HALL – JAMES M. SNYDER, JR.: *How Much of the Incumbency Advantage is Due to Scare-Off?*. Political Science Research and Methods, 2015. 3(03), 493–514. pp. ANDREW GELMAN – GARY KING: *Systemic Consequences of Incumbency Advantage in U.S. House Elections*. American Journal of Political Science, 1991. Vol. 35, No. 1 (Feb., 1991), 110–138. pp. STEPHEN ANSOLABEHRE – ERIK C. SNOWBERG – JAMES M. SNYDER, JR.: *Television and the Incumbency Advantage in U.S. Elections*. Legislative Studies Quarterly, 2006. Vol. 31, No. 4., 469–490. pp.

lítésük túlnyomórészt kvantitatívak, ebből kifolyólag egymással egyszerűen összehasonlítható eredményeket mutatnak fel. A kutatók igyekeztek egyedi elemeket beemelni vizsgálataikhoz, mint például *Andrew B. Hall* és *James M. Snyder* 2015-ös tanulmányában, melyben az inkumbens jelöltek elijesztő hatását vizsgálták. Hasonló egyedi elem például *Stephen Ansolabehere*, *Erik C. Snowberg* és *James M. Snyder* 2006-os tanulmánya, amiben a televíziós megjelenés és az inkumbencia között keresték a korrelációt. Az inkumbencia előny miatt választói igény alakult ki a törvényhozás tagjainak kötött ciklusszámaira (*term limit*).¹⁴ Az 1990-es évektől egyre több tagállamban merül fel, hogy korlátozzák az újraválaszthatóságot, így korlátozva az inkumbencia előny elharapózását.

Az inkumbens előny nem csak a kongresszusi kutatások keretében kerül górcső alá. Az Egyesült Államok elnökének megválasztásánál, amikor inkumbens elnök indul, az estek túlnyomó többségében az országos szavazatszámot, azaz *popular vote*-ot tekintve az elnök meg tudja őrizni, s javítani választási eredményét.¹⁵ Az előválasztásokról is bebizonyosodott, hogy az inkumbens előnye kimutatható.¹⁶ A párton belüli megmérettetésen a második megugrás a törvényhozási választásokhoz képest is nagyobb mértéket ér el, körülbelül 14 %-ot.¹⁷ Az elnökválasztáson és kongresszusi választásokon kívül több választott politikai tisztségnél is megfigyelhető az inkumbens előny megjelenése, az Egyesült Államok állami berendezkedésének különböző szintjeiről. Ilyenek például a kormányzók vagy a tagállami törvényhozás képviselői.¹⁸

Az Egyesült Államokon kívül természetesen a világ számos pontján végeztek vizsgálatokat az inkumbens előny tekintetében, például két hozzánk fizikailag és kulturálisan is közelebbi országban. Lengyelországban kutatók vizsgálták a polgármesterek inkumbencia előnyét a gazdasági szavazással (*economic voting*) összevetve.¹⁹ Egy szlovákiai kutatás figyelemreméltó interdiszciplináris szempontot emel be.²⁰ Matus Sloboda a 138 szlovák városban vizsgálta meg az inkumbencia előny és a nők reprezentáltságát a polgármesterek között. Megállapította, hogy a nők bár jóval kevesebben vannak (körülbelül a polgármesterek egytizede), de ha győzedelmeskednek az akadályok ellenére, ugyanolyan arányú inkumbencia előnyre tudnak szert tenni.²¹

¹⁴ KONG-PIN CHEN – EMERSON M. S. NIOU: *Term Limits as a Response to Incumbency Advantage*. The Journal of Politics, 2005. 67(2) 390–406. pp.

¹⁵ DAVID R. MAYHEW: *Incumbency Advantage in U.S. Presidential Elections: The Historical Record*. Political Science Quarterly, 2008. Vol. 123, No. 2. 209–211. pp.

¹⁶ STEPHEN ANSOLABEHHERE – JOHN MARK HANSEN – SHIGEO HIRANOC – JAMES M. SNYDER JR.: *The incumbency advantage in U.S. primary elections*. Electoral Studies, 2007. 26(3), 668. p

¹⁷ Uo. 664. p.

¹⁸ STEPHEN ANSOLABEHHERE – JAMES M. SNYDER, JR.: *The Incumbency Advantage in U.S. Elections: An Analysis of State and Federal Offices, 1942–2000*. Election Law Journal: Rules, 2002. Politics, and Policy, 1(3), 315–318. pp.

¹⁹ MACIEJ A. GÓRECKI - PAULA KUKOŁOWICZA: *When incumbents can only gain: economic voting in local government elections in Poland*. West European Politics, 2017. 41(3). 640–659. pp.

²⁰ MATUS SLOBODA: *Women's participation and Incumbency Advantage in Slovak Cities: the Case Study of Mayoral elections in Slovakia*. Socialiniai tyrimai / Social Research. 2014. Nr. 3 (36), 101–111. pp.

²¹ Uo. 109.

IV. Magyarországon alkalmazható módszerek

Bevezetőmben már kifejtettem, hogy az inkubencia kutatásnak nincs széleskörű irodalma Magyarországon. *Kozma Viktóriához és Kumin Ferenc* munkájukban a magyarországi polgármesterek újraválasztását vizsgálták 2002-2010 közötti időszakra.²² *Kozma és Kumin* az intervallum három választását összevetették egymással, hogy megállapítsák, választásról választásra a polgármesterek egészének hányad része győzedelmeskedett inkubens helyzetből.²³ A vizsgálatukból kiderül, hogy 2006-ban a települések 65,26 %-ban választották újra a polgármestert, míg 2010-ben a települések 63,53 %-ban. Ezek a számok bizonyítják, hogy kutatási témájuk alanyául választott magyar polgármesterek körében tényleg magas az inkubencia előny. Másik hipotézisük volt, hogy a kisebb települések független jelöltjei között magasabb az újraválasztási ráta, de ez nem bizonyult helyes megállapításnak, hiszen körülbelül ugyanolyan eredményeket értek el, mint az első alkalommal megválasztott polgármesterek. Harmadik vizsgálati szempontjuk volt a településméret és az újraválasztási arány viszonya, ahol bebizonyosodott, hogy a kisebb, tízezer fő alatti lélekszámmal rendelkező településeken az újraválasztási arány magasabb.²⁴

Papp Zsófia tanulmányában az inkubens-hátrány témakörét boncolgatja magyarországi viszonylatban.²⁵ Vizsgálódása kvalitatívabb jellegű: a helyi tapasztalat vajon növeli az egyéni képviselők szavazatarányát az országgyűlési választásokon. Kutatásához a képviselőkre vonatkozó adatbázisokból dolgozik és komplex statisztikai módszereket használ az elemzéshez.²⁶ Eredményei szerint az inkubens-hátrány az egyéni választókerületi választásokon, hasonlóan más fiatal demokráciákhoz, jelen van. Kiemeli viszont, hogy a választók a helyi tapasztalatot és kötődést díjazták, ezért a pártok érdekelték helyi politikusok indításában.²⁷

Korábban megjelent tanulmányomban már alkalmaztam *Kozma és Kumin* által ihletett módszereket.²⁸ A magyarországi megyei jogú városok polgármestereinek újraválasztási arányait vizsgáltam 1994 és 2019 közötti polgármester-választásokon. Az elemzésből kiderül, hogy a huszonhárom megyei jogú városban, amelyek hazánk legnépesebb települései, is érvényesül az inkubensek előnye.

²² KOZMA VIKTÓRIA – KUMIN FERENC: *Inkubensek a magyar polgármesterek választási küzdelmeiben*. In: Enyedi Zs. – Szabó A. – Tardos R. (szerk.): *Új képlet. Választások Magyarországon*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2010. 123–148. pp.

²³ Uo. 127–130. pp.

²⁴ KOZMA – KUMIN 2010, 131 p.

²⁵ PAPP ZSÓFIA: *Inkubens-hátrány (Helyi kötődés és a személynek szóló szavazat Magyarországon)*. Politikatudományi Szemle. XXV. évfolyam, 2016/2., 31–56. pp.

²⁶ Uo. 39–42. pp.

²⁷ Uo. 50–51. pp.

²⁸ PETROVSZKI LÁSZLÓ: *Polgármesterek inkubencia előnye a megyei jogú városokban Magyarországon*. Metszetek Társadalomtudományi folyóirat, 2019. Vol.8 No.4, Debreceni Egyetem Politikatudományi és Szociológiai Intézet, Debrecen, 40–51. pp.

1. sz. táblázat

Inkubens pozícióból induló polgármester-jelöltek újraválasztási aránya a megyei jogú városokban

Választás éve	Inkubens indulók száma	Inkubens nyertesek száma	Százalékos arányban (összes induló)	Százalékos arányban (inkumbensek indulók)
1998	21	13	57%	62%
2002	18	15	65%	83%
2006	20	10	43%	50%
2010	14	13	57%	93%
2014	16	15	65%	94%
2019	16	12	52%	75%

*Forrás: saját szerkesztés*²⁹

A tanulmányom további elemzési szempontja volt egy a magyar választástörténeti sajátosság. 1990-2014 között az összes törvényhozási választás és helyhatósági ugyanarra az évre esett. Ez kedvező keretet biztosított a mézeshetek hatás (*honeymoon effect*) kialakulásának. A mézeshetek hatás elmélete szerint egy elsőrendű választásokon győztes párt és annak jelöltjei egy utána következő, másodrendű választáson jobb eredményt képesek elérni.³⁰ A magyar választások 2014-ig, ennek a hatásnak ideális táptalajt biztosítottak. 2014-től azonban az önkormányzati képviselők és polgármesterek ciklusa öt évre emelkedett, míg az törvényhozási választásokat továbbra is négy évente rendezik. Ez egy másik hatás megjelenésének biztosított lehetőséget, a *félidős választásnak*. A jelenség arra alapul, hogy elsőrendű választási ciklus közepén tartott másodrendű választásokon az elsőrendű választásokon győztes pártjához tartozók rosszabbul teljesítenek. Ezt az Egyesült Államokban figyelték meg, amikor az elnöki ciklus félidős kongresszusi választások eredményét elemezték.³¹

2. sz. táblázat

Inkubens pozícióból induló polgármester-jelöltek újraválasztási aránya a megyei jogú városokban kormánypárti és nem kormánypárti megoszlásban

Választás éve	Kormánypárti nyertes	Kormánypárti inkubens nyertes	Nem kormánypárti nyertes	Nem kormánypárti inkubens nyertes
1998	9	4	14	9
2002	16	10	7	4
2006	6	5	17	6
2010	22	12	1	1
2014	20	14	3	1
2019	12	10	11	2

*Forrás: saját szerkesztés*³²

²⁹ PETROVSZKI 2019, 48. p.

³⁰ KARLHEINZ REIF – HERMANN SCHMITT (1980): *Nine Second Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*. European Journal of Political Research, 1980/8., Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam 3–44. pp.

³¹ EDWARD R. TUFTE: *Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections*. The American Political Science Review. American Political Science Association, 1975. 812–826. pp.

³² PETROVSZKI 2019, 48. p.

A fenti táblázaton megfigyelhető, hogy 2019-ben a kormánypárti jelöltek az előző két választáshoz képest jelentősen több várost veszítettek el. Ez a tényező meghatározó lehet az elkövetkező önkormányzati választásokon.

A felvázolt három tanulmány alapján több vizsgálati irány is lehetséges. Elsődleges kutatandó területnek a polgármesterek inkumbens előnyét tartom. A magyarországi polgármesterek választási rendszere 1994 óta szinte változatlan³³. Egy fordulóban, egy adott településen (kötött területen), településmérettől függetlenül, a legtöbb szavazatot szerző jelölt győzedelmeskedik. Ez a rendszer a leginkább megfeleltethető az Amerikai Egyesült Államok kongresszusi választásainak, ahol hasonló *first-past-the-post* (a győztes mindent visz) rendszer működik.³⁴

A polgármesterek inkumbens előnyét három kivitelezhető módszerrel is vizsgálhatónak tartom. A választás.hu³⁵ nyílt adatain keresztül elérhetőek az 1990 utáni magyar választási eredmények (önkormányzati, országgyűlési, európai parlamenti és népszavazások). Az 1990-es önkormányzati választások eredménye sajnos hiányos, de teljesen nem is lennének használhatóak, mivel a tízezer lakos alatti települések polgármestereit nem közvetlenül az állampolgárok választották, hanem a képviselő-testület. Ezenkívül második forduló is elő volt írva, amennyiben a jelölt nem érte el az abszolút többséget.³⁶ 1994-től viszont napjainkig komparatív kvantitatív vizsgálatokhoz használható adatokat kapunk. A már alkalmazott újraválasztási ráta vagy arány, mellyel azt mutatjuk ki, hogy hányszor választanak újra egy adott polgármestert képes megmutatni ténylegesen a polgármesterek beágyazottságát a települések politikai rendszerébe. A ráta alkalmas továbbá választásról választásra megmutatni, amennyiben változás mutatkozik az országos politikai trendekben. Az újraválasztási rátát több részlet mentén is érdemes elemezni, mint például a függetlenek aránya vagy az inkumbens polgármesterek településméret szerinti megoszlása. A magyar pártrendszer változásai, illetve a nem pártszínekben induló jelöltek miatt a hovatartozás megállapítás legegyszerűbben kormánypárti és nem-kormánypárti felosztásban lehetséges. Ez egy éles differencia az Egyesült Államokkal, ahol a két-pártrendszer működik és a kongresszusi választásokon minimális esélye van harmadik párti jelölteknek.

A második megugrás megméréseivel megállapítható az inkumbens előny tényleges mértéke. Ez az állandó egyszerűen kiszámítható³⁷: adott polgármester első megválasztásának százalékos arányát kivonjuk az első újraválasztásának százalékos arányából, x (első újraválasztás százalékos aránya) – y (első megválasztás százalékos aránya) = második megugrás. A második megugrás elemzése választásról választásra meg tudja mutatni, hogy milyen mértékben jutnak előnyhöz az inkumbens polgármesterek.

³³ 1994. évi LXII. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény módosításáról.; 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról.

³⁴ https://ballotpedia.org/Electoral_system#Congressional_elections Utolsó letöltés: 2020. 04. 11.

³⁵ <https://www.valasztas.hu/> Utolsó letöltés: 2020. 04. 11.

³⁶ A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény.

³⁷ THOMAS M. HOLBROOK - CHARLES M. TIDMARCH: *Sophomore Surge in State Legislative Elections, 1968-86*. Legislative Studies Quarterly, 1991. Vol. 16, No. 1. 50–51. pp.

A visszavonuló visszaesés számítása ellentétes időbeli irányból vizsgálja az inkumbens előnyt. A politikus utolsó győzelme szavazatarányából kivonjuk a következő választáson, ahol már nem indult az adott politikus, a párt következő jelöltjének szavazatarányát. Ez a veszteség mutatja meg, hogy mennyi volt az inkumbens jelölt inkumbencia előnye. X (utolsó újraválasztás százalékos aránya) – y (visszavonulás után adott politikus pártjának új jelöltjének a százalékos szavazataránya) = visszavonuló visszaesés. Ennek számításánál problémát okozhat, hogy a rendszerváltás utáni pártrendszerben szélsőséges átalakulások zajlottak le, mint például a Szabad Demokraták Szövetségének és Magyar Demokrata Fórumnak az eltűnése. Ezen tényezők torzíthatnak az eredményeken. A második megugrás és a visszavonuló visszaesés összességének átlaga országos vagy adott részterület vizsgálatánál pontosan meg tudja mutatja az inkumbencia előny mértékét.

A fenti módszerek az önkormányzati választásokon megmértetett további tisztségekre is alkalmazhatóak. Ilyen Budapest főváros főpolgármestere és a tízezer lakosnál nagyobb települések önkormányzati képviselői. Budapest főpolgármesterét, hasonlóan más települések polgármestereihez, közvetlenül választják. A tízezer fő feletti településeken egyéni választókerületekben vívják meg választási küzdelmüket az önkormányzati képviselő aspiránsok, így az inkumbens politikusok újrázásai könnyedén lekövethetőek. A tízezer fő alatti településeken úgynevezett kislistás, több mandátumos választási rendszert alkalmaznak, ami az inkumbens képviselők nyomon követhetősége és a szavazatarány összehasonlítás nehezebb. A megyei közgyűlések képviselőire pedig listán szavaznak a magyar választópolgárok, így az inkumbens előny megjelenésének és vizsgálatának lehetősége csekély.

A törvényhozási vagy országgyűlési választásoknál, ami Magyarországon elsőrendű választásnak tekinthető, szintén felmerülhet az inkumbens előny vizsgálata. A magyar választási rendszer 1990 óta vegyes, azaz egyszerre alkalmaz listás és egyéni kerületi elemeket. 1990 és 2010 között három ágról jutottak be képviselők a magyar Parlamentbe.³⁸ A 386 mandátum majdnem felét, 176-ot egyéni kerületekben osztották ki, ahol második forduló kellett tartani, amennyiben a győztes nem érte el a szavazatok abszolút többségét. 152 mandátum úgynevezett területi (megyei) listákon osztottak ki, ahol pártokra szavaztak az állampolgárok és lakosságárányban szabták meg egy-egy területre jutó képviselők számát. Kompenzációs ágról, országos listáról minimum 58 mandátumot osztottak ki. A területi listák mandátumelosztási módszere miatt (Hagenbach–Bischoff-formula)³⁹ kerülhetett még ehhez az ághoz mandátum. Az országos lista szavazatszama az egyéni kerületek mandátumot nem érő, azaz vesztes jelöltekre leadott szavazatokból, valamint a területi lista mandátumképzésre során fel nem használt szavazatokból állt össze.⁴⁰ 2010 után új választójogi törvény született, ami a választási rendszer vegyes jellegén nem változtatott, de jóval leegyszerűsítette azt.⁴¹ Az új rendszerben már csak 199 mandátumot osztanak ki. 106-ot egyéni kerületekben, a maradék 93-at pedig arányosan országos listás szavazáson. Az országos listás szavazás sajátossága még, hogy az egyéni kerületek jelöltjeire leadott voksokból töredék- és prémiumszavazatok adnak hozzá adott jelölt pártjának listájához.

³⁸ Országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény.

³⁹ KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – TÓTH CSABA – TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó. Budapest, 2003. 148. p.

⁴⁰ Uo. 151. p.

⁴¹ Az országgyűlési képviselők választásáról 2011. évi CCIII. törvény.

A fent vázoltak alapján és Papp Zsófia tanulmányából kiindulva elsődlegesen az egyéni kerületi képviselő-választás lehet ideális az inkubencia előny vizsgálatára. A polgármester-választással szemben azonban jóval több akadályozó tényező van. 2010-ig kétfordulós volt a választás, így felmerülhet, hogy ebben az esetben melyik eredményt vegyük figyelembe. A kerületi rendszer átalakítása során 176 egyéni kerületről 106-ra csökkentették azok számát, így pontosan nem lehet 2014-től megfeleltethetni az előző választókerületi beosztásnak. A választókörök eredményeinek összesítése segítségül szolgálhat, de ezek összesítése komplikált folyamat. További probléma, hogy egyszerre több ágról is be lehet kerülni a Parlamentbe, így az egyéni kerületi képviselőségért folytatott versenyt elvesztő jelölt még bekerülhet a pártlistáról. Ezen okból az újráválasztások arányának megállapításánál nem venném figyelembe a listás helyről való bejutott képviselőket. Azaz, ha egy országgyűlési képviselő, aki az előző választáson listáról jutott be, de a következőn indul egyéni kerületben, azt nem tekintem inkubensnek. Csak az adott kerületben győzelmeskedő politikus számítható az újráválasztási rátába. Ettől függetlenül, fontos vizsgálati szempont lehet, hogy meddig és milyen módon marad egy képviselő a Parlamentben. A második megugrás és visszavonuló visszaesés hasonlóan az újráválasztási arányhoz csak abban az esetben értelmezhető, amennyiben a jelölt ugyanabba az egyéni kerületben indul. Ezek számításánál az új kerületi rendszer okozta átállás szintén ki kell küszöbölni a vizsgálatoknál.

Az európai parlamenti választások tisztán listás, arányos választási rendszerben zajlanak.⁴² Ebből kifolyólag a személynek szóló szavazat és az inkubencia előny nem tud kialakulni, így annak vizsgálata nem lehetséges. Hasonlóan a listás mandátumszerző országgyűlési képviselőkhöz viszont érdemes lehet vizsgálni a hosszútávon európai parlamenti mandátumot szerző politikusokat, például azok sorhelyét a pártlistákon.

A hazai inkubens előny kvalitatív tényezőit feltárni komplikáltabb, mint a statisztikai, kvantitatív megközelítés. A lehetséges módszertanok között szerepelhet a többször újráválasztott politikusokkal készített mélyinterjú, mely feltárhatja azokat a politikusi jellemvonásokat és személyiségjegyeket, amelyek közösen megtalálhatóak bennük. További módszer lehet azon települések lakosainak kiemelt vizsgálata, ahol adott politikus hosszú ideje tölti be tisztségét. Erre megfelelő módszer lehet a kérdőívezés, mellyel felmérhető, mik azok a tényezők, amik miatt adott település lakosai folyamatosan újráválasztják politikai tisztségviselőjüket. A statisztikai módszerrel szemben, a kvantitatív megközelítés még több akadályba ütközhet. A kutatások természetből fakadóan anyagilag megterhelőbbek, valamint a vizsgált alanyok választadási szándékától is függenek.

V. Konklúzió

Tanulmányom célja volt, hogy egy hazánkban kevésbé kutatott területre, az inkubens előnyre hívjam fel a figyelmet. A témához kapcsolódó szakirodalom áttekintésével a céloom, hogy könnyítsem annak megértését. A témakör kiterjedtsége miatt természetesen ez nem teljeskörű, ennek bővítése még várat magára.

⁴² 2003. évi CXIII. törvény az Európai Parlament tagjainak választásáról.

Ezen felül a legfontosabb aspiráció, hogy módszertani mankót biztosítsak saját és más kutatók jövőbeli elemzéseikhez. Mivel Magyarországon a kifejezetten az inkubens előnnyel foglalkozó tanulmány kevés, ezért ez egy könnyedén bővíthető tudományterület. Az Egyesült Államokkal szemben nálunk még nem tartom szerencsésnek a túl komplex statisztikai módszerek bevezetését, amíg az alapozások (második megugrás és visszavonuló visszaesés számítások) nem történtek meg.

A választási rendszerből fakadóan a polgármesterek inkumbenciáját tartom kiemelt kutatási alanynak. Utána következő továbblépés lehet az önkormányzati képviselők és országgyűlési képviselők vizsgálata. További kutatási szempont lehet még az ezen tisztségek közötti átfedések és átjárások kutatása.

Bár a lehetséges módszertanok között nem elsősorban említettem, mégis a jövőbeli vizsgálatoknak elkerülhetetlenül kell a magyar inkubencia előny kvalitatív oldalával is foglalkozni. Az előny statisztikai kimutatása, bár a politológus szakma számára fontos mérföldkő, a teljes tudományos megismeréshez a téma minden oldalát fel kell tárni.

LÁSZLÓ PETROVSZKI

THE POSSIBLE METHODS OF THE ANALYSIS INCUMBENCY ADVANTAGE

(Summary)

Incumbent politicians are politicians, who gained an office through elections and are currently holding the said office. According to the theory of incumbency advantage, these politicians enjoy a favourable position during their next election. A large spectrum of political science literature is dealing with this phenomenon since decades, especially in the United States of America. The goal of my study is the unveil the possible ways to analyze Hungarian elections on different levels (European, legislative and local). First of all, I explain the main conceptual background and basic methods of incumbency analysis, such as sophomore surge and retirement slump. Following this in the next part, I summarize important international literature, which helps to provide examples for possible and useful viewpoints of incumbency analysis. The main sources are from the United States, but incumbency study is also spreading around the globe recently. The Hungarian sources are scarce, but they offer a stable starting ground. Finally, I give plausible approaches to future studies of Hungarian elections. I list and value the attributes of each election type in Hungary. By this, I mark the best options to make further studies about incumbency in Hungary.

SZABÓ ATTILA*

Azonos nemű párok lehetősége gyermek örökbefogadására**

I. Bevezetés

Magyarország Alaptörvényének Nemzeti Hitvallása szerint *[v]alljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.* Dolgozatom absztrakt célja, hogy a család mint az egyik legfontosabb szeretetközösség egy speciális formájának lehetőségét megvizsgáljam.

Egy kutatás szerint Magyarországon a populáció másfél százaléka vallja magát homoszexuálisnak.¹ A kutatás önbevalláson alapult, így maradhatnak kétségek azzal kapcsolatban, hogy minden válaszadó mert-e őszinte lenni.² A magyar társadalom másfél százaléka körülbelül 150.000 embert jelent, a dolgozatom konkrét célja, hogy feltárja, ők hogyan tudnak gyermeket örökbefogadni, és ezáltal szeretetteljes családi életet élni. Biológiai adottság, hogy homoszexuális párkapcsolatból nem születhet gyermek, azonban nem szükségszerű, hogy ez társadalmi adottság is legyen. Mint látni fogjuk, az örökbefogadás jogintézménye szervesen beépült a római jogra, a görög filozófiára és a keresztény etikára épülő európai kultúrába, de a magyar jogszabályok azt jelenleg elsősorban a házasságban élők számára biztosítják.

A dolgozatnak külön időszerűséget ad, hogy az Országgyűlés elé benyújtott 2020. évi "T/10516. számú törvényjavaslat egyes törvényeknek az örökbefogadások elősegítésével összefüggő módosításáról" egyéb új rendelkezések mellett tartalmazza, hogy az örökbe-

* PhD hallgató, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar

** A kézirat 2020. május végén került lezárásra. Az igazságügyi miniszter által T/13648. számon 2020. novemberében beterjesztett jogszabály-módosítás, amely a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 62/A. §-t változtatja meg, gyakorlatilag kizárja az azonos nemű párok örökbefogadását és ezzel a dolgozat nagy részét jogtörténeti dokumentummá teszi. A dolgozatban foglaltak ettől függetlenül, dogmatikai, természetjogi szempontból helytállóak. A jogszabály-módosítást számos kritika érte gyermekjogi és melegjogi szervezetek részéről.

¹ Athena, LAM: *Counting the LGBT population: 6% of Europeans identify as LGBT*. <https://daliaresearch.com/blog/counting-the-lgbt-population-6-of-europeans-identify-as-lgbt/>, megnyitva: 2020. április 4.

² A homofóbia, mint társadalmi attitűd nyilvánvalóan hathat az őszinte önbevallás ellen, akkor is, ha a kérdőív névtelen. Ehhez lásd: TAKÁCS JUDIT – SZALMA IVETT: *Homofóbia és az azonos nemű partnerkapcsolatok intézményesített-sége Európában*. Szociológiai szemle, 2012. (22. évf.)/1. 61–88. pp. Online elérhető: https://matarka.hu/ciklik.php?cikkmutat=1845866&mutat=http://www.szociologia.hu/dynamic/szem_tj_szi.PDF, megnyitva: 2020. április 4.

fogadásra felkészítő kötelező tanfolyam önkéntesen igénybe vehetővé válik, azaz a dolgozat írásának időpontjában hatályos szabályokkal ellentétben nem lesz kötelező. A dolgozatban vizsgált konkrét kérdést ez csak annyiban érinti, hogy a New Yorki-i Egyezmény³ 3. cikkében rögzített gyermek mindenek felett álló érdekét a tervezet szabályozás is érinti. Releváns annyiban is tervezet, hogy rámutat, a jogalkotó nem mindig a gyermekek boldogságát tarja szem előtt, hanem sokszor a politikai meggyőződése szerinti célokat. Ez egy demokráciában nem illegitim, de a jogtudománynak kötelessége a helyzet árnyoldalaira is rámutatni.

A kutatói megismerő attitűd mellett az is vezérel, hogy rávilágítsak, a jelenlegi tételes jogi helyzet megnehezíti és ezzel a jogot megkerülő magatartásra ösztönzi azokat a meleg vagy leszbikus párokat, akik családban, gyermek örökbefogadásával szeretnének kiteljesedni. A dolgozat ennyiben reflektálni kíván arra az alkotmányos vitára is, hogy mi a család fogalma az Alaptörvényben és mi az Alaptörvény családkonceptiója.⁴ A dolgozat elsődleges célja, hogy rámutasson: jelenleg is lehetőség nyílik rá, hogy a meleg vagy leszbikus párok gyermeket fogadjanak örökbe, de sajnos ez – éppen a megszorító alkotmányos családkonceptióból fakadóan – csak kerülőúton történhet.⁵

A dolgozat másodlagos célja a szabályozás alkotmányosságára való reflexió. Bízom abban, hogy a dolgozat hozzájárulhat ahhoz, hogy az olvasó teljes képet kapjon arról, hogyan fogadhatnak örökbe ma Magyarországon meleg és leszbikus párok gyermeket, és hogy ez a helyzet alkotmányosan mennyire igazolt.

II. Jogtörténet és hatályos jog

Az örökbefogadás nem napjainkban, de még csak nem is a 20. vagy a 19. században kialakult jogintézmény. Az örökbefogadás történetét kutató Weiss Emília a következőképpen foglalja össze eredetét és kialakulásának emberi, társadalmi mozgatóit.

Kialakulásakor az örökbefogadás erősebben vagyoni rendeltetésű, elsősorban öröklési jogot biztosító, az ókori társadalmak egy részében olyan rendeltetése is van, hogy a fiú utód nélkül maradó örökhagyó ezen a módon gondoskodjék olyan utódról, aki vallási kötelezettségeinek teljesítésében helyébe lép, aki az ősök irányában hozandó áldozatok teljesítésében is utódja lesz. [...] Hamarosan, ugyancsak már az ókori társadalmakban,

³ 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről.

⁴ „Az azonos neműek tartós párkapcsolata szempontjából az Alkotmánybíróság felidézte a 154/2008. (XII. 17.) AB határozat azon álláspontját, amely szerint az azonos neműek vonatkozásában jogi értelemben vett család kizárólag közös örökbefogadás útján jöhetne létre, ennek kizárásával pedig a jogalkotó egyértelműen arra az álláspontra helyezkedik, hogy nem kívánja az azonos neműek vonatkozásában elősegíteni a jogi értelemben vett családdá válást.” BOJNÁR KATINKA: *Az Alkotmánybíróság határozata a család fogalmáról*. Jogesetek Magyarázata. 2013. (4. évf.)/1. 19–27. pp.

⁵ A felmerülő nemzetközi jogi és európai uniós dilemmákhoz lásd: BOJNÁR KATINKA – SCHANDA BALÁZS: *Házassági jogrendszerek versenye, vagy párkapcsolati szupermarket?* Iustum Aequum Salutare. 2016. (XII. évf.)/ 2. 171–185. pp. Online elérhető: http://epa.oszk.hu/02400/02445/00040/pdf/EPA02445_ias_2016_02_171-185.pdf, megnyitva: 2020. április 11.

az örökbefogadás e döntően vagyoni céljai mellett a nemzetség, majd a család fennmaradásának, a családi név átruházásának eszköze is lesz, de e célok mellett, az elveszett gyermekért való vigasztalás nyújtásaként is elég korán megjelenik.⁶

Nem meglepő módon a jogintézmény írott jogi hátterét a római jog munkálta ki. A római klasszikus jogtól kezdve a jusziniánuszi reformokig folyamatosan jelen van és fejlődik az *arrogatio* és az *adoptio*.⁷

A magyar jogtörténetben az örökbefogadást először Werbőczy Hármaskönyve szabályozza, azaz a XVI. században már biztosan volt mód arra, hogy a jog is elismerje egy személy *fiúvá fogadását*.⁸ Werbőczy szövegében az örökbefogadásnál a vagyoni és a családi név átruházásának célja jelenik meg, az elveszett gyermekekért való vigasztalás, azaz az érzelmi elem nem. Ez egyértelműen kiderül abból a szabályból, amely szerint testvérré vagy fiúvá fogadni csak örökösök hiányában lehet.⁹ Azonban mindez nem jelenti azt, hogy ne alakulhatott volna ki érzelmi kötelék testvérré vagy fiúvá fogadott és a testvérré vagy fiúvá fogadó között, mindössze annyit jelent, hogy ez nem volt a jog célja a középkori Magyarországon.

Az újkori jogtörténet első jelentős normája az 1877. évi XX. törvénycikk a *gyámsági és gondnoksági ügyek rendezéséről*.¹⁰ Ezzel a jogszabállyal és ezt követően – a XX. század alatt – az örökbefogadás jogintézménye egyre cizelláltabbá vált.¹¹ Ennek a – társadalmi változásokat többé-kevésbé lekövető – jogfejlődési folyamatnak az eredménye a hatályos szabályozás. Ettől a folyamattól függetlenül, de – mint látni fogjuk – a dolgot szemponkjából mégis releváns módon lett a 2011-es Alaptörvény része, hogy a házasság egy férfi és nő között létrejövő intézmény.¹²

A XX. század folyamán történt társadalmi változásokat más szempontból is lekövette a családjog fejlődése. A XX. század közepére Magyarországon is elismerte a polgári jog az élettársi kapcsolatot mint jogkövetkezményekkel járó együttélési formát. A jogalkotó és az Alkotmánybíróság között is zajló jogi és a mögöttes társadalmi vitának egyelőre a polgári törvénykönyv (továbbiakban: Ptk.) 6:514. §-a tett pontot a végére.¹³ A jelen vizsgálódás szempontjából azonban lényegesebb, hogy a 2009. évi XXIX. törvény a bejegyzett

⁶ WEISS EMILIA: *Az örökbefogadás néhány társadalmi és jogi kérdése*. Magyar Tudomány. 1997. (104. kötet = Új folyam 42. kötet)/ 2. 180. p.

⁷ „A hatalomalatti családfiúkat adoptáljuk, az önjogiakat arrogatio útján fogadjuk örökbe” PÉTER ORSOLYA MÁRTA: »Filius... et adoptiones faciunt« *Az örökbefogadás a római jogban*. Miskolci Jogi Szemle, 2011/6. 106. p.

⁸ WERBŐCZY ISTVÁN: *Tripartitum*, Első Rész, 8. és 66. cím. Online elérhető: http://www.staff.u-szeged.hu/~capitul/analecta/trip_hung.htm, megnyitva: 2020. április 5.

⁹ Uo. Első rész 66. cím.

¹⁰ KATONÁNÉ PEHR ERIKA: *Változások a gyámság szabályozásában, különös tekintettel a gyámrendelésre*. Családi Jog, 2014/2. 1–10. pp.

¹¹ Ennek a folyamatnak a legfontosabb elemei: a többször módosított 1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról, 1974. évi I. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról és a többször módosított 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról. Lásd ehhez: MAGYARI KINGA: *A titkos örökbefogadás múltja, jelene, jövője* (szakdolgozat), 5–14. pp. online elérhető: <http://midra.uni-miskolc.hu/document/15188/7687.pdf>, megnyitva: 2020. április 5.

¹² Lásd ehhez: VARGA ZS. ANDRÁS: *A házasságra és a családra vonatkozó rendelkezések változása az alkotmányozás során*. Iustum Aequum Salutare, 2012. (VIII. évf.)/2. 119–127. pp. Online elérhető: <http://ias.jak.ppk.hu/hir/ias/2012sz/12.pdf>, megnyitva: 2020. április 5.

¹³ „[...] az Alkotmánybíróság 154/2008. (XII. 17.) AB határozatával megsemmisítette a 2007. évi CLXXXIV. törvényt. [...] Azonban a bejegyzett élettársi kapcsolat jogintézménye nem tűnt el a magyar jogból, mivel azt

élettársi kapcsolatáról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról (továbbiakban: bejegyzett élettársi kapcsolatokról szóló törvény) ekkorra már rendezte az azonos nemű személyek élettársi kapcsolatának bejegyzését. Említésre érdemes, hogy a jogszabály 1. §-hoz a jogalkotó több oldalnyi indoklást fűzött, amelyben kitért a nyugat-európai trendekre és a magyar demográfiai viszonyokra is. Olybá tűnik, mintha egy hatásvizsgálattal szeretne volna megalapozni a sok társadalmi vitát¹⁴ kiváltó jogintézmény bevezetését. Az indoklás 4. pontja a következőt rögzíti.

Az Alkotmánybíróság döntéseiből következően az azonos nemű párok bejegyzett élettársi kapcsolatát a házassággal azonos módon kell szabályozni, a szabályozásban eltérések csak ott lehetségesek, ahol ezen eltérések az azonos neműek közti párkapcsolatok természetéből következnek. Ennek az alapelvnek egy olyan szabályozási forma felel meg a legjobban, amely a jogrendszerben koherenciát teremtve, a házasságra vonatkozó szabályokat általános érvennyel rendeli alkalmazni. A házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat jogkövetkezményeiben csak ott lehet különbség, ahol ennek alkotmányos indoka van. A törvény szövege kizárja, hogy alacsonyabb szintű jogszabály a bejegyzett élettársi kapcsolatra a házasságtól eltérő szabályokat állapítson meg.

Az Alkotmánybíróság a 32/2010. (III. 25.) AB határozatában az Alkotmány 54. §-ából (emberi méltóság és az abból levezett önrendelkezési jog) levezette, hogy az azonos nemű párok számára a házastársakéhoz hasonló jogállást kell biztosítani, de mivel az Alaptörvény nem teszi lehetővé az azonos neműek házasságát, így a házasság jogintézményétől elkülönítetten. A jelenleg hatályos jogszabályi környezet ennek az alkotmányos elvárásnak már megfelel. Az azonos nemű párok bejegyzett élettársi kapcsolata jól elkülönül mind a házastársi kapcsolattól, mind a különböző neműek számára nyitva álló közjegyző előtt regisztrált élettársi kapcsolattól.

„A [bejegyzett élettársi] kapcsolatban élők számára a joghatások a házassággal azonosan alakulnak tartási, vagyoni jogi (lakáshasználat jogához kapcsolódó), és öröklési jogi kérdéseket érintően egyaránt. Különbségek pedig négy vonatkozásban nyilvánulnak meg, így a bejegyzett élettársak általi közös örökbefogadás kizártságában, az apasági vélelem keletkezésének fogalmi abszurditásában, továbbá a házassági névviselés szabályai, és az

a jogalkotó a bejegyzett élettársi kapcsolatáról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvénnyel új tartalommal ismét létrehozta. 2009-től tehát a bejegyzett élettársi kapcsolat az azonos neműek együttélésének jogi keretét jelenti. Az élettársi kapcsolat és a bejegyzett élettársi kapcsolat viszonyának tisztázása érdekében meg kell jegyeznünk, hogy a két jogintézmény teljesen különböző, egymástól független jogintézmény. Tehát a házassághoz sok szempontból igen hasonló bejegyzett élettársi kapcsolat nem az élettársi kapcsolat „egyik típusa”. Az új Ptk. elhúzódott, konfliktusokkal terhelt kodifikációja eredményeként létrejött új Ptk.-nak nem a Negyedik, Családjog könyvében, hanem a Hatodik, Kötelmi jog könyvében kaptak helyet az élettársi kapcsolatra vonatkozó alapvető rendelkezések – a Polgári jogi társasági szerződésre vonatkozó szabályozás után.” FERENCZI Fanni: *Az élettársi kapcsolat magyar szabályozása és az Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartása*. Debreceni Jogi Műhely 2015. (XII. évfolyam)/3-4. Online elérhető: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_4_2015/az_elettarsi_kapcsolat_magyar_szabalyozasa_es_az_elettarsi_nyilatkozatok_nyilvantartasa/, megnyitva: 2020. április 10.

¹⁴ Lásd például a kérdést a konzervatív teológia és a társadalmi normarend védelméből megközelítő: HÁMORI ANTAL: *Vélemény az azonos neműek „házasságáról”, a bejegyzett élettársi kapcsolat szabályozásáról az alaptörvény negyedik módosítása kapcsán: 1. rész*, *Deliberationes* 2016. (9. évf.)/ 1-2. 55–88. pp.

emberi reprodukcióra irányuló, külön törvény szerinti eljárások alkalmazhatatlansága kapcsán”¹⁵

A közös örökbefogadást jogszabály zárja ki, azzal, hogy tételesen kimondja, *a bejegyzett élettársakra a házastársak által történő közös gyermekké fogadásra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatóak*. [Bejegyzett élettársi kapcsolatokról szóló törvény 3. § (2) bekezdés] A jogszabály indokolásában a jogalkotó ennek a tiltó szabálynak az okát nem tárja fel, vélelmezhetjük, azért alakult így a szabály, mert nem kívánt szembenemenni a – vélt vagy valós – társadalmi értékrenddel. Érdemes ezen a ponton azt is megjegyezni, hogy a Ptk. 4:120. § (5) bekezdése az egyedülállókhöz képest is preferálja a házastársak örökbefogadási lehetőségét.¹⁶ Mindezek alapján pedig megállapíthatjuk, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatban élők (ahogyan a regisztrált élettársi kapcsolatban élők) közösen nem fogadhatnak örökbe. Egyedülállóként pedig hátrányban indulnak a házastársakhoz képest.¹⁷

A meleg és leszbikus emberek diszkriminációja ellen küzdő Háttér Társaság Magyarország jogtudatosítási céllal készített egy kifejezetten a jogalkalmazásra és a gyakorlatra fókuszáló kiadványt. Ennek a gyermekvállalásról szóló részében a fenti megállapítás mellett felhívja arra a figyelmet, hogy *“az örökbefogadás kapcsán fontos megjegyezni, hogy a törvény az egyéni örökbefogadás lehetőségét nem zárja ki, tehát akár élettársi, akár bejegyzett élettársi kapcsolatban élő személy is fogadhat örökbe. A különbség a közös örökbefogadáshoz képest, hogy ilyenkor csak a pár egyik tagja (az örökbefogadó) válik a gyermek törvényes szülőjévé.”*¹⁸ Tehát az azonos nemű párok nincsenek teljesen elzárva az örökbefogadás elől a gyakorlatban sem, csak azt teszi lehetetlenné a törvényi keret és annak alkalmazása, hogy azt párként kezdeményezzék. Azt a jogtudatosító anyag is kiemeli, hogy a házaspárok előnyben vannak az egyedülálló örökbefogadókhoz képest.

Ezen a ponton ki kell térnünk az 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámsági igazgatásról 62/A. § (2) bekezdésére, amely megyei, fővárosi szintű szakértői

¹⁵ HEGEDŰS ANDREA: *Életkorokat érintő dilemmák a nagykorúság megszűnésénél I. rész: a házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat*. Családi Jog, 2017 (XV. évf.)/ 2. 23. p.

¹⁶ A jogszabály kommentárja szerint: *“A preferálás ez esetben az egyedülállóként történő örökbefogadással áll szemben, tekintettel arra, hogy partnerekként kizárólag házastársak fogadhatnak közösen örökbe gyermeket. Az élettársak - a Ptk. Hatodik Könyvében definiált de facto élettársak - közösen nem fogadhatnak gyermeket örökbe, a 2009. évi XXIX. törvényben szabályozott bejegyzett élettársak esetében a közös gyermekké fogadás kizárt.”* VÉKÁS LAJOS – GÁRDOS PÉTER (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Wolters Kluwer. Budapest, 2014. A Ptk 4:12. §-hoz.

¹⁷ Az Alapvető Jogok Biztosa is vizsgálta már azonos nemű párral kapcsolatban élő személy örökbefogadását és annak kapcsán megállapította, hogy *“[...] A gyermekvédelmi törvény és a polgári törvénykönyv nyomán a hatályos örökbefogadási szabályok az előnyben részesítés három kritériumát állítják fel: előnyt élveznek a belföldiek a külföldiekkel szemben, a helyben lakók az ország más részein élőkkel szemben, a házaspárok az egyedülálló személyekkel szemben. Székely László ombudsman szerint a feltételrendszer összetartozó szabályozása indokolatlanul párhuzamos, és annak elemeit nem azonos jogszabály rögzíti. A bizonytalan tartalmú szabályozás miatt kialakult helyzet a jogbiztonságot sérti, önkényes hatósági jogalkalmazást alapozhat meg.”* AJBH: *Az ombudsman egy örökbefogadási eljárás alapjogsértő meghíúsulásáról*. <http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/qzyKPkTyQAvM/az-ombudsman-egy-orokbefogadasi-eljaras-alapjogserto-meghirusulasarol>, megnyitva: 2020. április 12.

¹⁸ Háttér Társaság: *Bejegyzett élettársi kapcsolat útmutató meleg és leszbikus párok részére*. <http://hatter.hu/sites/default/files/dokumentum/tajkoztato-bek.pdf>, megnyitva: 2020. április 11. A Háttér Társaság készített is egy 8 perces riportfilmet, amelyben gyermeket sikeresen örökbefogadó meleg párt mutat be. A film a jogi háttérrel nem foglalkozik, de nyilvánvaló, hogy a pár egyik tagja volt az önállóan örökbefogadó. A film megtekinthető: <https://www.facebook.com/126539424061030/videos/1376727202494501/>, megnyitva: 2020. április 11.

bizottság véleményétől teszi függővé a legmegfelelőbb szülő, szülők kiválasztását titkos és nyílt örökbefogadás esetén is. Az örökbefogadás előkészítésének szabályait a 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet - a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról 38-46. §§-i szabályozzák, a tanulmány szempontjából a lényeges ebből az, hogy az eljárás célja annak megállapítása, hogy az örökbefogadó személyisége és körülményei alapján alkalmas-e gyermek örökbefogadására. Mivel jelenleg jóval többen jelentkeznek örökbefogadónak, mint ahány gyermeket a gyermekvédelmi szervek örökbefogadhatónak nyilvánítanak, így jellemzően az örökbefogadók váraкоznak.¹⁹ Ebből következik, hogy a preferált házaspárok mögött váraкоzó egyedülálló szülők jellemzően a valamilyen szempontból hátrányos (értelmi vagy mozgásszervi fogyatékos, roma származású) gyermekek örökbefogadására kaphatnak lehetőséget.²⁰

Tehát a jelenlegi helyzet az, hogy a meleg vagy leszbikus párok egyénileg, a bejegyzett élettársuk nélkül örökbefogadhatnak Magyarország joghatósága alatt is. Azonban, egyrészt az egyéni örökbefogadás sikerességének kisebb az esélye és jellemzően hosszabb az örökbefogadási igény bejelentésétől annak lezárásáig eltelt váraкоzási idő. Másrészt pedig, mivel a gyermeket csak a pár egyik tagja fogadja örökbe így az ebből következő jogi kockázatokkal is szembe kell néznie az örökbefogadó párnak.²¹

Lényeges megemlíteni, hogy az orvosi reprodukciós célú eljárásokat az *egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény* teljesen elzárja az azonos nemű párok elől. Sőt, azt egyedülálló nőnél is csak akkor teszi lehetővé, ha azt az egyedülálló nő életkora és/vagy egészségi állapota indokoltá teszi. A Háttér Társaság jogtudatosító anyaga szerint *“ennek ellenére számos leszbikus pár vállalt gyermeket mesterséges megtermékenyítés révén az elmúlt években a szabályok megkerülésével vagy a külföldi megengedőbb szabályozás kihasználásával. Fontos megjegyezni, hogy függetlenül a kezelés vagy a szülés helyétől, a gyermekekre a magyar családjogi szabályok fognak vonatkozni, így hiába ismerné el a külföldi jogszabály anyának a pár másik tagját is, ezt a magyar hatóságok nem fogják figyelembe venni.”*²² A teljes kép tehát a következő: természetes biológiai úton nem lehetséges az azonos nemű párok számára a gyermekvállalás, mesterséges orvosi úton a jog korlátozza azt, örökbefogadás útján is korlátozza, de azért hagy egy kiskaput.

III. A helyzet alkotmányossága

Meg kell vizsgálnunk, hogy ez a – jogszabályok teremtetten – helyzet nem sérti-e az Alaptörvényben biztosított alapvető jogokat vagy az Emberi Jogok Európai Egyezményét.

¹⁹ Lásd ehhez a 2014–2017-es időszakra vonatkozóan: ÖRÖKBE.HU (olvasói felmérés): *Mennyit kell várni az örökbefogadásra? 2014–2017.* <https://orokbe.hu/2019/11/21/varakozas-orokbe-felmeres-2014-2017/>, megnyitva: 2020. április 11.

²⁰ Az örökbefogadás három szintű rendszerének vizsgálatára nem terjed ki a dolgozat. Arról lásd összefoglaló jelleggel: Emberi Erőforrások Minisztériuma: *Tájékoztató az örökbefogadásról.* 6–7. pp. <https://www.kormany.hu/download/d/ce/91000/T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%20a%20hazai%20%C3%A9s%20a%20nemzetk%C3%B6zi%20%C3%B6r%C3%B6kbefogad%C3%A1sr%C3%B3l%20.pdf#!DocumentBrowse>, megnyitva: 2020. április 11.

²¹ Anélkül, hogy a kockázatokat elemeznénk emeljük ki a legkomolyabbat: mivel az örökbefogadó élettársa vagy bejegyzett élettársa nem rendelkezik szülői felügyeleti joggal így, az örökbefogadó halála esetén a kialakult, megerősödött érzelmi kapcsolat ellenére sem biztosított az élettársnak a gyermekkel való együttmaradása.

²² Háttér Társaság 18. lj. 8. p.

Az Alkotmánybíróság még soha nem vizsgálta a bejegyzett élettársi kapcsolatokról szóló törvény 3. § (2) bekezdésének alkotmányosságát, de két határozatban is foglalkozott az ehhez kapcsolódó helyzet alkotmányosságával.

Az említett normával a jogalkotó elég radikálisan beavatkozott az érintett személyek emberi méltóságából levezethető önrendelkezési jogába. Tette ezt az által, hogy közvetve a szexuális irányultság szerint különböztetett meg jogalanyokat.²³ Az Alkotmánybíróság a diszkrimináció kérdésével foglalkozott is a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatában és megállapította, hogy „[...] az állam az élet továbbadásának potenciális lehetősége miatt, e célhoz kötötten védi a családot. Alaptörvényi kiemelés e védett intézmény [ti. a családdá minősítés] tekintetében, az egyenlő elbánás alkotmányos követelménye alapján az ettől eltérő jellegű vagy e cél szolgáltatára nem képes kapcsolatok (amelyek az emberi méltósághoz való jog, az önrendelkezési jog, az általános cselekvési szabadság, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog alapján szabadok, és többnyire a törvényhozó által bizonyos elemekben szabályozottak is) nem igényelhetnek, ezzel ugyanis nem azonos társadalmi hatású kapcsolatokat kívánnának tévesen egyenlővé minősíteni.”²⁴

Azaz, a nem heteroszexuális párok élhetnek bejegyzett élettársi kapcsolatban és e jogintézmény is kivált joghatásokat (például az öröklés vonatkozásában), de az így élők mégsem tekinthetők alkotmányos szempontból családnak az örökbefogadás szempontjából. Tehát az Alkotmánybíróság szerint az a két ember, akik egy háztartásban, egy érzelmi közösségben élnek úgy, hogy az együttélés szándékát közhiteles aktusban az állam elismeri, nem tekinthetők családnak és e miatt nem lehet őket a házastársakkal összehasonlítható helyzetben lévőkként kezelni.²⁵ Hogy ezt a meglehetősen abszurd érvelést megértjük, újra elő kell vennünk a bejegyzett élettársi kapcsolat alkotmányosságával foglalkozó 32/2010. (III. 25.) AB határozatot. Ennek [212-213] bekezdései szerint „[a]z azonos neműek vonatkozásában [...] a jogi értelemben vett közös gyermek vállalásának a kizártsága a házasság és a [bejegyzett élettársi kapcsolat (továbbiakban: BÉK)] eredete és társadalmi rendeltetése közötti érdemi eltérést rögzíti. A házasság »tipikusan a közös gyermekek születését és a családban való felnevelését célozza«, így a házasság intézményét az állam arra is tekintettel részesíti alkotmányos védelemben, hogy »elősegítse a házastársak számára a közös gyermekkel is rendelkező család alapítását« [14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82, 83.] Ettől eltérően a BÉK, bár ez szintén a véglegesség szándékával létrehozott párkapcsolat, amely két azonos nemű személy kölcsönös gondoskodásban élésének kerete, de e kapcsolatot nem a családalapítás [és így nem a társadalmi reprodukció] lehetőségére tekintettel védi a törvényalkotó: azonos nemű pároknak természetes úton közös gyermeke nem lehet, és [...] a jogalkotó a BÉK-ben élők számára a jogi értelemben vett családdá válást sem kívánja lehetővé tenni. Mindez azt jelenti, hogy

²³ Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. 43/2012. (XII. 20.) AB hat., ABK 2012/13, 788, [41].

²⁵ Feszültséget okoz az alkotmányos rendszeren belül, hogy az Alaptörvény XV. cikke szerinti megkülönböztetés tilalmának részben az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény hivatott érvényt szerezni. E jogszabály 8. § m) pontja nemesíti a szexuális irányultságot, mint jogellenes megkülönböztetési szempontot, hiszen az ésszerűen kiolvasható az Alaptörvényben rögzített „egyéb helyzet”-ből. Az Alkotmánybíróságnak – álláspontom szerint – erre reflektálnia kellett volna a határozatában.

*a jogalkotó [...] valóban nem kezeli, természetüknél fogva nem is kezelheti azonos módon a házasságban és a BÉK-ben élőket. [...] [A] testület az azonos neműek vonatkozásában megállapítja, hogy a házasság és a BÉK szabályozása között érdemi különbség van arra tekintettel, hogy a közös gyermek vállalását a Békmtv. kizárja.*²⁶

Az érvelés abszurd, önmagába visszaforduló: mivel a jogalkotó kizárta a közös gyermek vállalását, így a jogintézmény nem implicálja a közös gyermek vállalását, ennél fogva pedig nem is kell összehasonlítani bejegyzett élettársi kapcsolatban élőket a házasságban élőkkel, hiszen az előbbiek nem fogadhatnak örökbe gyermeket.²⁷ Az Alkotmánybíróság az önmaga farkába harapó kígyó érvelést azzal próbálja feloldani, hogy rögzítette, a bejegyzett élettársi kapcsolatban élő – azonos nemű – személyek biológiai okból kifolyólag nem vállalhatnak közös gyermeket. Azonban ez az érvelés megtévesztő, hiszen ennek alapján, ha egy házaspár tagjai tudják, hogy orvosi okokból nem születhet gyermekük, akkor ők sem fogadhatnának örökbe, hiszen a házasság célja – ezen abszurd érvelés szerint – kizárólag a biológiai reprodukció. Érvelhetett volna azzal a nyíltan konzervatív érveléssel az Alkotmánybíróság, hogy Magyarországon ez a tradíció és ettől nem mozdulunk el. Ez egy bátor érvelés lett volna, de nem véletlenül nem olvashatjuk ezt a határozatban: az ilyen érvek minden társadalmi progressziót megakadályoznak. Gondoljunk csak a kötelező közoktatásra, az általános választójogra, az állatkínzás büntetésére. Ezek mind-mind a társadalom változása által alakultak ki. Semmilyen esetben sem helytálló az olyan érvelés, amely pusztán a szokásra, mint olyanra hivatkozik és semmilyen a szokáson kívüli ésszerű morális alapra nem.

Az Alkotmánybíróság elkerülte az érintett párok és személyek önrendelkezési jogának, azaz emberi méltóságának vizsgálatát. Bragyova András a fenti határozathoz fűzött különvéleményében ezt másképpen vezeti le.

„Az alkotmányos egyenlőség (mint egyenlő méltóság) kérdése megkerülhetetlen az azonos neműek párkapcsolatai jogi szabályozásának megítélésében. Az Alkotmánybíróság többször is világosan kifejezte, hogy a szexuális irányultság a személyiség része, így az emberi méltóság alkotmányos védelme illeti meg. [...]

*Ebből következik, hogy a házasság alkotmányos védelme nem lehet államcél sem. Az államnak egyenlően kell kezelnie a házasság mellett döntő és a házasságot kötni nem kívánó (vagy az adott időben nem házas), esetleg házasodni nem is tudó, polgárait. Az egyenlően kezelés kizárja a házasság intézményének jogi eszközökkel történő ráerőltetését vagy, például kedvezményekkel csak ösztönzését is. Az Alkotmánybíróság az emberi méltóság (az önrendelkezési jog) részének tekinti [...] a házasságkötés jogát. Ha a házasságkötés szabadsága alkotmányos jog, ugyanennyire alkotmányos jog a nem-házasodás szabadsága is. Ezt építéssel tiszteltetben kell tartania a törvényhozónak, mint a házasságkötés jogát.*²⁸

Azonban innentől Bragyova is a többségi határozat hibájába esik, a *de lege lata* helyzetből kiindulva fogalmazza meg az alkotmányosan *de lege ferenda* helyzetet. „[A] be-

²⁶ 32/2010. (III. 25.) AB határozat, ABK 2010/3, 255, [212–213].

²⁷ A határozat elemzését lásd: JAKAB ANDRÁS: *Az Alkotmánybíróság első határozata a bejegyzett élettársi kapcsolatáról*. Jogesetek Magyarázata, 2010/2. 9–16. pp. Online elérhető: <https://jema.hu/article.php?c=44>, megnyitva: 2020. április 12.

²⁸ 32/2010. (III. 25.) AB határozat, ABK 2010/3, 255.

jegyzett élettársi kapcsolat az azonos nemű párok számára alkotmányos, mert ők házasságot nem köthetnek, így a házasság alkotmányos védelme nem is terjedhet ki olyan párokra, amelyek nem tartoznak a házasság fogalma extenziójába (terjedelmébe).

A fentebb felhozott érvek alapján (mint konvencionális erkölcsi szokást, tényként) magam is elfogadom, hogy a házasság mai alkotmányos fogalma nem tartalmazza az azonos neműek tartós és jogilag — akár, mint a bejegyzett élettársi kapcsolatáról szóló törvényben, személyi állapotként — elismert párkapcsolatát. [...]”²⁹

Végül Bragyova visszatér abba a mederbe, ahonnan elindult: „[a]z állam, ha a társadalom minden felnőtt tagját egyenlően szabadnak tekinti, nem határozhatja meg, milyen párkapcsolatban és családban éljenek, sőt azt sem, hogy kívánnak-e egyáltalán családban és párkapcsolatban élni, vagy inkább anakoréták szeretnének lenni, vagy éppen egy szerzetesrend tagjai.”³⁰

Ahogy a többségi határozat, úgy a különvélemény sem reflektál arra a tényre, hogy a társadalom bizonyos tagjai tényszerűen az azonos nemű személyekhez vonzódnak vagy éppen ahhoz az adott személyhez vonzódnak, aki történetesen azonos nemű velük. Emberi méltóságot sértő lehet e személyi körtől elvitatni az önrendelkezési jognak azt a születését, hogy családot alapítsanak, hiszen a család, a gyermeknevelés az egyik legfelsőbb emberi vágy, amellyel azok a személyek is rendelkeznek, akik egy azonos nemű személyllyel kívánják élni az életüket. Bragyova érvelésének logikáját kiteljesítve: az állam, ha a társadalom minden felnőtt tagját egyenlően szabadnak tekinti, nem határozhatja meg, milyen párkapcsolatban és családban éljenek. Sőt azt sem határozhatja meg, hogy az életüket egyedül kívánják élni vagy a társadalom valamely más felnőtt tagjával gyermeket vállalva kívánják ezt tenni. Az örökbefogadás korlátozása ezekbe a magánviszonyokba, az önrendelkezési jogba való szükségtelen állami beavatkozásnak, és így az emberi méltóság megsértésének tekinthető.

Két évvel az Alkotmánybíróság határozatát követően az Emberi Jogok Európai Bírósága sem tudta feloldani ezt a dilemmát. A *Gas* és *Dubois* Franciaország elleni ügyében³¹ a Bíróság megállapította egy francia leszbikus pár ügyében: az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem írja elő a tagállamoknak, hogy a jog által elismerten együtt élő azonos nemű párok egymás gyermekét (vagy más gyermeket közösen) örökbe fogadhassanak. A Bíróság érvelése nagyon hasonló a fentebb bemutatott alkotmánybírósági érveléshez. E szerint a házasság egy különleges státusz, ehhez nem mindenben hasonló az élettársi viszony, példának okáért az örökbefogadáshoz való jog tekintetében is más tartalommal bír. A Bíróság szerint az élettársi kapcsolatban élő azonos nemű személyeket az élettársi kapcsolatban élő különböző nemű személyekkel lehet és kell összehasonlítani. A Bíróság itt esik ugyanabba a hibába, mint a magyar Alkotmánybíróság: ez jogi lehetetlenség, hiszen nem lehet megtenni, amíg a házasság jogintézménye nem elérhető az azonos nemű párok

²⁹ 32/2010. (III. 25.) AB határozat, ABK 2010/3, 255.

³⁰ 32/2010. (III. 25.) AB határozat, ABK 2010/3, 255.

³¹ Elérhető angol nyelven: *Valerie GAS and Nathalie DUBOIS v. France*. (Application no. 25951/07) (Fifth Section), Judgement of 31 August 2010, ECtHR.

számára!³² Franciaországban 2013. május 18. óta az azonos nemű személyek is köthetnek házasságot. Az alapjogi probléma ezzel megoldódott Franciaországban.³³

IV. Következtetések

Úgy tűnik, hogy a jogalkotó és az Alkotmánybíróság szabad választásnak tekintik, hogy ki kivel szeretné boldogan leélni az életét. Egy bizonyos szintig persze szabad választás, de az érzelmek és vonzódások egy modern társadalomban mindenkit megkötnek. A hatályos jog választás elé állítja az azonos neműek iránt vonzódó embereket: vagy gyermeked lesz vagy az állam által elismert párkapcsolatod. Teszi ezt úgy, hogy nincsen vagy legalábbis a vizsgált szövegekben nem merült fel ésszerű indok a korlátozásra.

Nem meglepő módon a jog hagy azonban egy kibúvót: ha *papíron* nem közösen próbálnak örökbefogadni az azonos nemű párok, akkor az lehetségessé – bár nehézzé – válik.³⁴ Ezek a kerülőutak tipikusan azok a helyzetek, amelyekben összekacsintások, a szabályok megkerülése rejlik. Holott a szabályokat nem megkerülni kellene, hanem ha azok nem teszik lehetővé mindenki számára a boldogulást, akkor megváltoztatni őket úgy, hogy azzal az örökre fogadni kívánt gyermekek, az örökbefogadni szándékozó szülők, és nem utolsósorban a társadalom is nyerjen. A jelenlegi szabályok leginkább egy vélt – bár, mint tényét általam nem vitatott – társadalmi értékrendet védenek.³⁵ Legalábbis látszólag.

Mindez oda vezet, hogy a dolgozatomhoz készített interjúban egy örökbefogadni szándékozó nő arról mesélt, több fórum is létezik az érintettek számára, amelyeken lehet arról hallani, hogy melyik megyei (fővárosi) szakértő bizottság előtt jelent kompenzálhatatlan hátrányt, ha egy egyedülálló örökbefogadni szándékozó személyről kiderül, hogy azonos nemű személlyel él párkapcsolatban, és melyik szakértő bizottság előtt válik előnnyé, hogy valójában stabil párkapcsolatban él. Szükségszerűen vezet ide az állami beavatkozás a magánszférába és az önrendelkezési jogba. Hogy ez a beavatkozás szükséges és arányos-e, az még nem eldöntött kérdés. Persze ha az alkotmányozó hatalom lehetővé tenné az azonos nemű párok házasságát, akkor – ahogyan az *Gas* és *Dubois* asszonyok tekintetében történné – a helyzet Magyarországon is megoldódna és teljesülne az Alkotmányból Bragyova bíró által levezetett parancs: *Az állam, ha a társadalom minden felnőtt tagját egyenlően szabadnak tekinti, nem határozhatja meg, milyen párkapcsolatban és családban éljenek.*

³² DANIEL, SOKOL: *Can a homosexual person adopt his or her partner's child? The case of Gas and Dubois v France.* <https://ukhumanrightsblog.com/2012/03/29/can-a-homosexual-person-adopt-his-or-her-partners-child-the-case-of-gas-and-dubois-v-france/>, megnyitva: 2010. április 12.

³³ A magyarországi helyzetet legutóbb a Gyermekjogi Civil Koalíció is kritizálja. Lásd: Gyermekjogi Civil Koalíció: *A gyermekjogok helyzete Magyarországon (2014-2019) - Alternatív jelentés az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének hazai végrehajtásáról.* 25. p. és 113. p. https://unicef.hu/wp-content/uploads/2019/11/alternativ_jelentes.pdf, megnyitva: 2020. április 12.

³⁴ Ezt a kiskaput zárja be Az igazságügyi miniszter által T/13648. számon 2020. novemberében beterjesztett jogszabály-módosítás.

³⁵ További kérdésként merül fel, hogy a szabályok változásával, azaz az azonos nemű bejegyzett élettársaknak örökbefogadás szempontjából a házastársakkal egyenrangú kezelésével vajon változna-e a társadalom értékrendje? Ha több példa lenne arra, hogy azonos neműek is nevelnek közösen gyereket, akkor nagyobb lenne-e ezzel kapcsolatban a nyitottság? E kérdés a jogtudományon kívül eső összehasonlító társadalomtudomány vizsgálati feladata lehet.

ATTILA SZABÓ

POSSIBILITY OF CHILD ADOPTION FOR SAME SEX COUPLES

(Summary)

The study expounds how it was possible to adopt a child for same sex couples in Hungary. The manuscript was closed as of the end of May 2020 thus the study presents the legal environment and dilemmas of that time. It is very important to be recorded that the legislator planned to change the relevant law as of November 2020. This modification overwrites a relevant part of the study.

However, the study also expounds the legal history of adoption from the Roman age and the short legal history of same sex partnership in Hungary. These parts, obviously, are still valid.

After the historical parts, the study presents the legal environment which was in effect at the time when the manuscript was closed. The legal environment is followed by the point of the paper which is the constitutional and also moral dilemma caused by the earlier and also by the current regulation. Same sex couples cannot marry in Hungary thus they could not adopt a child as a couple but one party of the couple could do it. Now, based on the new legislation, it is not possible anymore even alone.

The main question of the study is whether it is constitutional to restrict adoption for same sex couples based on the reason that they can not be married. The study presents arguments pro and con but it also takes side in this legal and moral question.

SZIVÓS KRISTÓF*

Az 1911. évi I. törvénycikk hatálybalépésének körülményei**

I. Bevezetés

Magyary Géza a polgári perjog történetét úgy foglalta össze, hogy „az nem egyéb, mint a reform-mozgalmak szakadatlan láncolata.”¹ Nem túlzás azt állítanunk, hogy a polgári perrendtartás kodifikációja az egész dualizmust végig kísérte, hiszen már a kiegyezést követően felmerült a bírósági szervezet és a perjog megreformálásának a kérdése. Az igazságügyi szervezeti reformokat a jogalkotó a külföldi példákat látva azonnal végre is hajtotta,² azonban a perjog tekintetében ezt nem lehetett megtenni, mivel az új bírósági szervezet még nem állt olyan szilárd lábakon, hogy elbírja a szóbeliségen és közvetlenségen alapuló polgári perrendet.³ Ebből következően az országgyűlés ideiglenes jelleggel fogadta el az 1868. évi LIV. törvénycikket, amely nem jelentett előrelépést a szóbeliség és közvetlenség elve felé. Ahogy Horvát Boldizsár is fogalmazott: „Le kellett mondanom a jobbról, mely kivihetetlenek, – s beérnem a kevesebbel, mely lehetségesnek látszott.”⁴

A törvény már elfogadásakor is avittnak és elavultnak számított. Ezt jól példázza a Képviselőház jogügyi bizottságának 1868. május 6-ai jelentése, amelyben a bizottság kijelentette, hogy „nem szenved kétséget, hogy az elmélet szempontjából sem az eredeti, sem az átalakított perrend [értsd: az eredeti és a módosított miniszteri tervezet] nem

* PhD-hallgató, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar

** A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

¹ MAGYARY GÉZA: *Magyar perjogi reformmozgalmak*. In: Összegyűjtött dolgozatai. MTA. Budapest, 1942. 4. p.

² L. többek között: 1869. évi IV., az 1871. évi VIII., IX., XXXI. és XXXII. törvénycikkeket. A korszak szervezeti reformjainak monografikus feldolgozását adja MÁTHÉ GÁBOR: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1982. A rendes bírósági szervezetet ezt követően csak az 1890. évi XXV. törvénycikkal érte változás, amikor felállították az ítélőtáblákat. A törvény megalkotásának körülményeiről l. ANTAL TAMÁS: *Törvénykezési reformok Magyarországon (1890–1900). Ítéltáblák, bírói jogviszony, esküdtzék*. Csongrád Megyei Levéltár. Szeged, 2006. 26–39. pp.

³ MAGYARY 1942, 10–11. pp.

⁴ *Törvényjavaslat a polgári törvénykezési rendtartás tárgyában. Előterjesztése a magyar kir. igazságügyi ministeriumnak a törvénykezési rendtartás tárgyában*. Budapesti Közlöny 1867/138. 1537. p.

felel meg teljesen a jogtudomány magasabb követelményeinek, s ha jogviszonyaink a rendezettség azon magaslatán állanak, a melyre némely állam szerencsésebb körülmények között már rég eljutott, bizonyosan sem egyik, sem másik nem lát napvilágot jelen alakjában.”⁵

Az 1870-es években megoszlottak a vélemények arról, hogy az 1868. évi törvény hiányosságait egy teljesen új kódexszel vagy csak egy novellával kell-e orvosolni. A novella mellett érvelők szerint sem a bírósági szervezetrendszer, sem az államháztartás nem volt felkészülve a szóbeliséggel járó nehézségekre és költségekre.⁶ E felfogás térnyerése eredményezte azt, hogy az országgyűlés végül elfogadta az 1881. évi LIX. törvénycikket, amely az 1868-as kódex novellájának volt tekinthető. Emellett kodifikálták a végrehajtási eljárást (1881. évi LX. törvénycikk) is.

Ezzel párhuzamosan azonban megindultak a kodifikációs törekvések a szóbeliség és közvetlenség talaján álló perrend megalkotása felé. A Képviselőház 1880-ban megbízást adott *Emmer Kornél*nak és *Plósz Sándornak*, hogy készítsék el ezirányú tervezeteiket. *Plósz* az új, 1877-es német polgári perrendtartást vette alapul munkája során, *Emmer* pedig a francia perrendet.⁷ Utóbbi tervezete csak azon kérdésekre terjedt ki, amelyek kapcsán eltért *Plósz* tervezetétől.⁸ *Plósz* 1885-ben adta közzé első tervezetét.⁹ A javaslatot végül többszöri – nem kis részben az 1895-ben elfogadott osztrák polgári perrendtartás hatására – átdolgozást követően az országgyűlés két háza 1910 novemberében fogadta el,¹⁰ valamint a törvény megalkotását az is elősegítette, hogy a „végleges reform első részeként”¹¹ 1893-ban elfogadták a sommás eljárásról szóló 1893. évi XVIII. törvénycikket, amelynek rendelkezésein a később elfogadott Pp. is alapult.

Az 1911-et követő évek mozgalmasság voltak a polgári törvénykezés szempontjából, ugyanis meg kellett teremteni a Pp. hatálybalépésének feltételeit, tekintve, hogy az új perrend mind a bíróságok szervezetére, mind azok személyi állományára nagymértékben kihatással volt, így például új ügyviteli szabályokat is kellett alkotni, bírósági szintek alapján eltérő tartalommal,¹² valamint ide sorolható a törvénykezési illetékekről szóló 1914. évi XLIII. törvénycikk megalkotása is, amelyet mind a jogirodalomban, mind az országgyűlésben heves vita övezett.

⁵ *Jelentése a jogügyi bizottságnak a törvénykezési rendtartás tárgyában*. Képviselőházi Irományok (KI) 1865. IV. k. 231. ir. 215. p.; TÉRFY GYULA: *A polg. perrendtartás javaslatának előkészítő munkálatai*. Jogállam 1902/4. 306–307. pp.

⁶ Uo. 307. p.

⁷ Képviselőházi Napló (KN) 1878. XV. k. 242. p.

⁸ *Törvényjavaslat a szóbeliség, közvetlenség és nyilvánosság elvein alapuló polgári törvénykezési rendtartás tárgyában*. In: Dr. Emmer Kornél beszédei és dolgozatai II. kötet. Hornyánszki V. Cs. és Kir. Udvari Könyvnyomdája. Budapest, 1911. 3–77. pp.

⁹ PLÓSZ SÁNDOR: *A magyar polgári perrendtartás tervezete*. Egyetemi Könyvnyomda. Budapest, 1885.

¹⁰ A bányautygyekben való bíraskodásra vonatkozó Hetedik Cím *Lányi Bertalan* készítette el, a házassági eljárásról szóló Tizennegyedik Cím rendelkezéseinek megvitatásában pedig *Vavrik Béla* curiai tanácselnök is közreműködött. TÉRFY 1902, 725. p.

¹¹ MAGYARY 1942, 14. p.

¹² L. 42.100/1914. I.M. sz. rendelet a járásbíróági ügyvitel szabályai (Jűsz.); 42.200/1914. I.M. sz. rendelet a törvényszéki ügyvitel szabályai (Tűsz.) és 42.400/1914. I.M. sz. rendelet a felsőbíróág ügyviteli szabályai (Fűsz.).

II. A Pp. hatálybalépésének folyamata

1. Mikor lépjen hatályba a polgári perrendtartás?

A Pp. az életbeléptetésére vonatkozó szabályokat külön törvényre utalta (Pp. 792. §), mivel az a „jelenleg érvényes különböző jogszabályokat érintő fontos kérdések megoldását tételezi fel.”¹³ Ebből kiindulva a perrend hatálybalépésének elengedhetetlen feltétele volt az erről rendelkező törvény megalkotása. Plósz, az erről szóló javaslat országgyűlési előadója kiemelte, hogy a hatálybaléptető törvénynek nemcsak az volt a szerepe, hogy meghatározza a hatálybalépés időpontját és az átmeneti rendelkezéseket, hanem a Pp.-t el kellett helyezni a fennálló jogállapotba és minden olyan törvényt, amely a perrendtartással bizonyos vonatkozásban álló kérdéseket tárgyal, a Pp.-nek megfelelően módosítani is kellett.¹⁴

Jogalkotási kötelezettségének az országgyűlés 1912-ben eleget is tett és megalkotta az 1912. évi LIV. törvénycikket (a továbbiakban: Ppé.),¹⁵ amely úgy rendelkezett a kérdésről, hogy a Pp. az igazságügy-miniszter által rendeletben megállapított napon, legkésőbb azonban 1914. szeptember 1. napján fog hatályba lépni (Ppé. 1. §). Megjegyzendő, hogy a Pp. a javaslat eredeti szövege szerint legkésőbb 1914. január 1-jén lépett volna hatályba,¹⁶ az igazságügyi bizottság azonban ezt a későbbi törvényben is szereplő szeptember 1. napjára módosította, mivel „az új polgári perrendtartás életbeléptetésére szükséges rendeleti anyag gondos kidolgozásával, valamint egyéb intézkedésekkel, köztük különösen a budapesti központi járásbíróóság felállításával előreláthatólag csak az 1914. év első hónapjaiban lehet majd elkészülni.”¹⁷ A polgári perrendtartás életbeléptetését célzó munkálatok 1913-ban határozottan felgyorsultak. Az életbeléptetés megkönnyítését célozták azok az előadások is, melyeket a minisztérium munkatársai 1913 őszétől a kir. törvényszék székhelyein tartottak.¹⁸

A munkálatok 1914-re előrehaladott állapotban voltak. Balogh Jenő igazságügy-miniszter 1914. április 25-én még úgy szólalt fel a Képviselőházban, hogy „megnyugtathatom a t. házat, hogy mindazokat az intézkedéseket, amelyek a polgári perrendtartás hatályba léptetésére szükségesek, oly képen készítettem elő, hogy a törvényben megállapított életbeléptetési határidő, t. i. folyó évi szeptember hó 1-e, meg lesz tartható.”¹⁹ Látható tehát, hogy 1914 tavaszán nem volt akadálya annak, hogy a Pp. a Ppé.-ben

¹³ Indokolás a polgári perrendtartásról szóló törvényjavaslathoz. KI 1910. IV. k. 73. ir. 522. p.

¹⁴ KN 1910. XVI. k. 477. p.

¹⁵ A törvény az átmeneti rendelkezéseken kívül nagy hatást gyakorolt a magyar döntvényjog fejlődésére is. L. részletesen VARGA NORBERT: *A Kúria döntvényalkotási joga 1912 és 1930 között*. In: Schweitzer Gábor – Szabó István (szerk.): *A közjogi provizórium (1920-1944) időszakának alkotmányos berendezkedése I.* Pázmány Press. Budapest, 2016, 171–190. pp.

¹⁶ *Törvényjavaslat a polgári perrendtartásról szóló 1911:I. t.-c. életbeléptetéséről*. KI 1910. XI. k. 330. ir. 247. p.

¹⁷ *Az igazságügyi bizottság jelentése a polgári perrendtartásról szóló 1911:I. t.-cz. életbeléptetéséről 330. sz. alatt benyújtott törvényjavaslat tárgyában*. KI 1910. XVI. k. 492. ir. 2. p. A Budapesti Központi Kir. Járásbíróóságot egyébként az 1913. évi XXV. törvénycikk állította fel és 1914. szeptember 1-jén kezdte meg a működését. ADVOKATUS: *Séta a központi járásbíróóságon*. Jogtudományi Közlöny 1914/49. 490–491. pp. A háború és az igazságügyi intézmények. Ügyvédek Lapja 1914/35. 1–2. pp.

¹⁸ STIPTA ISTVÁN: *Balogh Jenő, az igazságügy református minisztere*. Jogtörténeti Szemle 2017/4. 43. p.

¹⁹ KN 1910. XXIV. k. 104. p.

meghatározottak szerint hatályba léphessen. Ezt követően azonban a miniszter június 5-én benyújtotta²⁰ a Pp. életbeléptetésére vonatkozó törvényjavaslatot,²¹ amely a kódex hatálybalépésének időpontját 1915. január 1. napjában jelölte meg. Az elfogadott javaslatot végül az 1914. évi XXXIV. törvénycikként hirdették ki az Országos Törvénytarban.

Az elhalasztás legfőbb indoka az volt, hogy szeptember 1-jén a bírák nagy része még szabadságon van, „a szabadságidő alatt továbbá a bíróság hátraléka is megszapordik és így nagyobb tömegű hátralékkal kell a bíróságnak az új eljárást megkezdnie, míg az év végéig a hátralék nagy része már fel lévén dolgozva, az új év elején történő életbeléptetés ebből a szempontból a legalkalmasabb.”²² A polgári perben nehezebb volt a korábbi törvény hatálya alatt indult ügyeket a Pp. hatálybalépése előtt befejezni, mint például a bűnvádi ügyek esetében, hiszen a perek menete és befejezése sok tekintetben a felek akaratától függött.²³ Azt is hozzá kell tenni, hogy míg a bűnvádi perrendtartás hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyek esetén is a Bp.-t kellett alkalmazni,²⁴ addig a polgári perben az Pp. alkalmazása (legalábbis a rendes pereket tekintve) a hatálybalépés után megindult ügyekre vonatkozott.²⁵

2. A háború kitörése és a polgári perrendtartás hatálybaléptetése

A háború kitörését követően az *Ügyvédek Lapja* 1914. augusztus 15-ei vezércikke úgy fogalmazott, hogy „Juszticia papjaiból Mars fiai lettek; a törvénykönyvet a fegyverek váltották fel. A reánk kényszerített háború sikere megköveteli a polgári életnek a legszűkebb keretek közé szorítását; ahol a nemzetek élet-halál harcáról van szó, ott az egyéni érdek háttérbe szorul. Ezt természetesen és magától értetődő dolognak találjuk. Mélyen fájjaljuk, hogy éppen most, amikor rövid néhány hónap múlva lépett volna életbe az új polgári perrendtartás, kellett kitörni annak a nagy harcznak, amely hosszú időre eldönti majd, kultúra vagy barbárság uralkodjék-e az európai kontinensen.”²⁶

A cikk az irodalmi megfogalmazása mellett egy fontos adalékot is szolgáltatott a Pp. hatálybalépése kapcsán. A háború kitörését követően ugyanis természetesen felmerült a kérdés, hogy el kell-e halasztani a polgári perrendtartás hatálybalépését. A vezércikk azt javasolta, hogy az igazságügyi kormány hosszabb időre, például 1916. január 1-jére halassza a hatálybaléptetést, így az zökkenőmentesen történhet meg, és addig „ne bossásson közzé csippen-csuppal egy-egy rendeletet vagy ügyviteli töredéket, hanem az év

²⁰ KN 1910. XXIV. k. 456. p.

²¹ *Törvényjavaslat a polgári perrendtartásról szóló 1911. I. törvénycikk életbeléptetésének meghatározásáról.* KI 1910. XLI. k. 1056. ir. 449. p.

²² KI 1910. XLI. k. 1056. ir. 450. p.

²³ SÓLYOM ALADÁR: *A P. P. életbeléptetése előtt.* *Ügyvédek Lapja* 1911/17. 3. p.

²⁴ L. a bűnvádi perrendtartásról életbeléptetéséről szóló 1897. évi XXXIV. törvénycikk 4. § 1. bekezdését.

²⁵ Ppé. 61. §. Az ehhez kapcsolódó problémákról részletesen l. BORSOS ENDRE: *Megjegyzések a polgári perrendtartás életbeléptetéséről szóló 1912. LIV. tcz. 61. §-ára.* Jogtudományi Közlöny 1903/12. 101-103. pp. A törvény a járásbíróági perek kapcsán két esetet különböztetett meg: míg azokban az esetekben, amikor a bíró az ítélet meghozatalát megelőző tárgyalást még nem fejezte be, a Pp.-t kellett alkalmazni az eljárás további menetére, addig azokban az ügyekben, amikor már befejezte a tárgyalást, főszabály szerint a korábbi eljárási rendet kellett alkalmazni. Ppé. 59–60. §§.

²⁶ *Inter arma...* *Ügyvédek Lapja* 1914/33. 1. p.

végéig bocsássa ki mindazokat a rendeleteket, amelyeket a polgári perrendtartás életbeléptetése okából ki kell bocsátania.”²⁷ Érdekes, hogy bár a háború kitörésével indították a vezércikket, de a hatálybalépés elhalasztását leginkább jogalkotási szükséglettel hozták összefüggésbe (legfeljebb annyit vetettek fel, hogy az ügyvédeknek a remélhetőleg rövid háborút követően hosszabb ideje lett volna felkészülni). Ugyanakkor a *Jogtudományi Közlöny* (1914. augusztus 21.) úgy foglalt állást a vezércikkel szemben, hogy ugyan valóban voltak még törvények, amelyek megalkotásra (pl. bélyegtörvény), valamint rendeletek, amelyek kibocsátásra vártak, azonban adott esetben szerencsésebb is lehet, ha ezeket később bocsátják ki, hiszen így a rendeletek nagy anyaga nem akadályozza a szükséges rendeletek tanulmányozását a hatálybalépés előtt.²⁸

A *Jogtudományi Közlöny* egy másik cikkben is a Pp. életbeléptetése mellett érvelt (1914. szeptember 11.), tekintve, hogy ha kevesebb bíró maradt itthon, akkor kevesebb az ügy is, vagyis az itthon maradóknak több lehetőségük volt a felkészülésre, így könnyebb a hatálybalépés időszaka.²⁹ A következő heti számban (1914. szeptember 18.) pedig a „legilletékesebb helyről” azt az értesítést adták közre a halasztás kapcsán, hogy „a kormány nem is gondol arra, hogy ez irányban lépést tegyen, sőt elhatározott szándéka az új eljárást a törvényszabta időpontban életbeléptetni, amire nézve már meg is történt minden szükséges intézkedés. Ha tehát váratlan és előre nem látható esemény nem akadályozza, az óhajtván várt reform a jövő év elején életbe lép.”³⁰

Az *Ügyvédek Lapja* egy másik, a bírói kar egy „kiváló tagjától” kapott vezércikkében (1914. november 7.) ezzel szemben amellet foglalt állást, hogy halasszák el a hatálybaléptetést, mivel a törvény és az ügyviteli szabályok megtanulására nem volt elegendő idő, 1914 nyarát pedig a háború miatt nem tudták felkészülésre fordítani.³¹

Nem lett volna megfelelő döntés a háborúra hivatkozással elhalasztani a Pp. hatálybalépését, tekintve, hogy nem lehetett előre látni a háború végét. Az új eljárásrendet pedig már a jogásztársadalom egésze várta, a törvény kodifikációja az utolsó egy évtizedben (értsd az országgyűlés elé való első benyújtástól, vagyis 1902-től) kifejezetten hányattatott sorsú volt, 1900 és 1910 között több belpolitikai válság is megakadályozta a törvény elfogadását (elegendő, ha az 1905-1906-os válságra gondolunk, amikor megbukott *Tisza István* és a Szabadelvű Párt). Ha ehhez hozzávesszük, hogy a hatálybaléptetés folyamatosan tolódott, így 1914. január 1-jét és szeptember 1-jét követően 1915. január 1-jére, érthető, hogy a kormány nem kívánta tovább halogatni azt. A háború kitörése megakadályozta a polgári törvénykönyv megalkotását is, amely miatt nem lehetett sikeres a több évtizedes magánjogi kodifikáció.³²

²⁷ Ehhez egyébként törvényhozás sem lett volna szükséges, mert a kormánynak erre megvolt a lehetősége az 1912:LXIII. tc. 16. §-a alapján. Uo. 1. p.

²⁸ *A polgári perrendtartás és a háború*. Jogtudományi Közlöny 1914/34. 356. p.

²⁹ *A Pp. életbeléptetése és a háború*. Jogtudományi Közlöny 1914/37. 382. p.

³⁰ *A polgári perrendtartás életbeléptetése és a háború*. Jogtudományi Közlöny 1914/38. 393. p.

³¹ *A polgári perrendtartás életbeléptetése és a háború*. *Ügyvédek Lapja* 1914/46. 1. p. Hasonló kételyeket fogalmazott meg *Kepes* is, mondván, hogy a Pp. a bírónak és az ügyvédeknek „terra incognita lesz.” *KEPES OLIVÉR: A polgári perrendtartás életbelépte és a háború*. *Ügyvédek Lapja* 1914/43. 3. p.

³² HOMOKI-NAGY MÁRIA: *Gondolatok a magyar kodifikáció történeti háttéréről*. In: 90 éves a szegedi jogász-képzés. Szeged, 2013. 92. p. HOMOKI-NAGY, MÁRIA: *Geschichte der zivilrechtlichen Kodifikation*. In: Máthé, Gábor (Hrsg.): *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*. Dialóg Campus. Budapest, 2017, 497. p. A háború hatására az igazságügyi kormányzat átdolgozta a javaslatot, amely kapcsán *Szászy-Schwarz*

III. A háború kitörésének hatása a magánjogi követelésekre

Kétségtelen, hogy ha az egyes jogágakat vesszük szemügyre, akkor a háború a jog valamennyi ágára kihatással volt, így például mind a büntetőjogra, mind a magánjogra, mind annak határterületeire.³³ Büntetőjogi szempontból egyfelől olyan fogalmakat, tényállásokat kellett a gyakorlatban alkalmazni (úgy mint felségsértés, hűtlenség, kémkedés),³⁴ amelyekre a Csemegi-kódex (1878. évi V. törvénycikk) megalkotása óta nem volt szükség, másfelől pedig az állampolgárok hadba vonulása folyamánként több millióan kerültek a katonai büntetőjog hatálya alá.³⁵

A háború kitörése nem érte váratlanul az országot és a kormányt,³⁶ amelyet alátámaszt az a tény is, hogy számos rendeletet bocsátottak ki. A tanulmány szempontjából a rendeletek két csoportja érdemel kiemelés, úgy mint 1.) a magánjogi kötelezettségek teljesítésének anyagi jogi korlátait megszabó rendeletek (*moratóriumrendeletek*), valamint 2.) az igényérvényesítés eljárásjogi korlátozását kimondó szabályozások (*iuristitium-rendeletek*). Előbbiek a magánjogi kötelezettségek teljesítésére gyakoroltak ráhatást, utóbbiak pedig a követelések érvényesítését korlátozták. A tanulmányban csak az 1914-ben kibocsátott rendeleteket vizsgálom, tekintettel arra, hogy annak témája alapján a polgári perrendtartás életbelépésekor fennálló jogi környezet bír relevanciával. E jogszabályok kibocsátásának alapját a háború esetére szóló kivételes rendelkezésekről szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk jelentette. E törvényt *Magyary* „háborújognak” nevezte, amely kimondta az alaptételeket, azaz feljogosította a kormányt, hogy bizonyos rendelkezéseket és bizonyos jogszabályokat bocsásson ki háború esetén.³⁷

A törvény részletesen felsorolta azokat a tárgyköröket, amelyekben a kormány intézkedést tehetett (enumeráció útján való meghatározás), amely lehatároltságánál fogva alkalmas volt a kormány túlkapásainak megakadályozására.³⁸ A törvény 16. §-a alapján „a ministerium a magánjogi követelések érvényesítése tekintetében – ideértve a váltókövetelések érvényesítését is – továbbá a polgári peres és nem peres eljárás és általában a polgári igazságszolgáltatás, végül a jegybank ügyvitele tekintetében rendkívüli intézkedéseket tehet és e végből a fennálló törvényektől eltérő rendelkezéseket is állapíthat meg.” A miniszteri indokolás szerint a háború a magánjogi követelések érvényesítése

megjegyezte, hogy „ha megtartjuk a német törvénykönyvből átvett és ott bevált intézmények tartalmát, formailag pedig ezt oly alakba öntjük, mely ellentétben a német szürke, absztrakt, bonyolult és nehézkes mintával, egyszerű, világos, érthető és népszerű lesz: akkor a háború kétféle irányban is áldásos munkát végzett a magyar polgári törvénykönyvön.” SZÁSZY-SCHWARZ GUSZTÁV: *A polgári törvénykönyv és a háború*. Jogtudományi Közlöny 1916/22. 195. p.

³³ Ide sorolható többek között a kartelljog történeti fejlődése, amelynek kodifikációját is befolyásolta a háború kitörése. VARGA NORBERT: *Az I. világháború hatása a kartelljog kodifikációjára*. FORVM: Acta Juridica et Politica 2019/1. 165-177. pp.

³⁴ GERGELY ERNŐ: *Aktuális fogalmak a jogban (Felségsértés, hűtlenség, kémkedés)*. Ügyvédek Lapja 1914/33. 2. p.

³⁵ MENDELÉNYI LÁSZLÓ: *A háború és a polgári munka*. Ügyvédek Lapja 1914/36. 2. p. L. továbbá az 1912. évi XXXII. és XXXIII. törvénycikkeket.

³⁶ *Általános mozgósítás és moratórium!* Pesti Napló 1914/181. (1914. augusztus 1.) 1. p.

³⁷ MAGYARY GÉZA: *A harmadik moratóriumi rendelet*. Jogállam 1914/9-10. 624. p.

³⁸ Ezzel szemben a másik megoldás a *generalis clausulával* történő meghatározás lett volna, amely adott esetben akkor megfelelőbb, ha a háborús veszély sokkal közvetlenebb. LÁNYI BERTALAN: *A háború esetére szóló kivételes intézkedések*. Ügyvédek Lapja 1914/37. 2. p.

tekintetében két szempontból jöhetett számításba: egyfelől *vis maiorként* minősülő helyzeteket hozhatott létre, másfelől pedig olyan intézkedéseknek jelenthette az alapját, „a melyek az állampolgárok magánérdekeit megvédeni vannak hivatva, abban a súlyos időben, mikor ők a hazának a legnagyobb önfeláldozást igénylő szolgálatot teljesítik.”³⁹

1. A magánjogi kötelezettségek teljesítésének elhalasztása (moratóriumrendeletek)

Gallia a moratóriumot röviden úgy határozta meg mint a lejárt kötelezettségek teljesítésének elhalasztása.⁴⁰ Az 1912. évi LXIII. törvénycikk indokolása szerint pedig a moratórium az a rendelkezés, amelynél fogva az állam a követelések érvényesítését bizonyos időre eltölti, illetőleg bírói úton való érvényesítésüket nem engedi meg.⁴¹ *Gaár* pedig úgy fogalmazott, hogy a moratórium „az esedékes tartozások teljesítésére államhatalmi intézkedéssel való felfüggesztése.”⁴²

Magánjog-dogmatikai szempontból az egyes meghatározások bár hasonló helyzeteket írtak le, mégis különbözőek. *Gallia* és *Gaár* a *kötelezettség-teljesítés* felől közelített, míg a miniszteri indoklás az *érvényesítés* felől. Kérdés, hogy magánjogilag ilyenkor létrejön-e egyáltalán az *igény*. Ezzel kapcsolatban *Tóth* úgy fogalmazott, hogy az alanyi jog az a kedvező helyzet, amelyet az állam a jogosult számára a tárgyi jogon keresztül keletkeztet, vagyis a tárgyi jog által létrehozott helyzet.⁴³ Így például alanyi jognak minősül a vállalkozó oldaláról a vállalkozói díj. Ha a megrendelő megfizeti a vállalkozói díjat, akkor a tárgyi jognak megfelelően teljesít (az alanyi jog szempontjából ez az ideális eset). Amennyiben azonban nem így tesz, akkor az alanyi jog abba a stádiumba jut, amikor a jog alanyára nézve beállt annak a szükségessége és lehetősége, hogy *védelmi parancsokat* vegyen igénybe az alanyi jogot biztosító elsődleges parancs biztosítása céljából.⁴⁴ Az közömbös, hogy a kötelmi jog szerint ezt *igénynek* vagy *követelésnek* nevezzük, mert relatív szerkezetű jogviszonyok esetén a kettő azonos, sőt *Kipp* emiatt az igény fogalmát értéktelennek tartotta.⁴⁵ *Almási* megfogalmazása szerint a háború „a kötelmi jogrendet is közjogi szellemmel itatja át. Revideálja a kötelmi jogosultság tárgyi korlátjait és a kötelelem magvát: a teljesítési parancsot.”⁴⁶

A jog az alanyi jog védelmét a bírói úton kívül másképp is biztosíthatja. Például: a felek vállalkozási szerződést kötöttek és meghatározták azt, hogy a vállalkozó 1913. augusztus 1-jére készíti el az adott munkát. Ennek elmaradására a felek kötbérfizetést kötöttek ki. Ha a teljesítési határidő eredménytelenül telt el, akkor a sértett alanyi jog kétféleképpen védhető: egyfelől a kötbérigénnyel (ami *magánjogi másodparancsnak*

³⁹ Indoklás a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvényjavaslathoz. KI 1910. XXII. k. 633. ir. 24. p.

⁴⁰ GALLIA BÉLA: *A moratórium-rendeletek*. Jogtudományi Közlöny 1914/35. 391. p.

⁴¹ KI 1910. XXII. k. 633. ir. 24. p.

⁴² GAÁR VILMOS: *A moratórium*. Ügyvédek Lapja 1914/38. 2. p.

⁴³ TÓTH KÁROLY: *Polgári törvénykezési jog*. Hegedűs és Sándor Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság. Debrecen, 1923. 11. p.

⁴⁴ Uo. 18. p.

⁴⁵ KIPP TIVADAR: *A német magánjog hatása a magyar általános polgári törvénykönyv tervezetére*. Jogtudományi Közlöny 1903/4. 30. p. RAFFAY FERENCZ: *A magyar magánjogi kézikönyve I. Pannonia*. Győr, 1909. 91. p.

⁴⁶ ALMÁSI ANTAL: *A háború hatása a magánjogra*. Franklin. Budapest, 1917. 119. p.

tekinthető), valamint bírói úton való érvényesítéssel (*közjogi másodparancs*).⁴⁷ A moratóriumrendeletek két csoportja esetén is ez a kettősség figyelhető meg. Látni fogjuk, hogy az eljárási moratórium a perindítást, illetve a végrehajtás megindítását korlátozta vagy zárta ki, vagyis a *közjogi másodparancsok* igénybevételére volt hatással. Ezzel szemben anyagi jogi moratóriumrendeletek a teljesítésre adtak halasztást, igaz, nem változtatott azon a tényen, hogy a halasztás alá eső követelés lejárt, hanem csak a vétkes késedelem következményeit távolította el.⁴⁸ Nem következett be a késedelem, amelynek következtében nem lehetett ennek szankciójaként például kötbért vagy a törvényes zálogjogot érvényesíteni (a *magánjogi másodparancsok* igénybevételének korlátozása). A fizetés elmulasztása a moratórium keretén belül és annak tartamára megszűnt jogellenességnek lenni.⁴⁹ A moratórium fontos tulajdonsága, hogy „a magánjogrend világában nyüzsgő és vele kapcsolatba jövő jogviszonyok alakulásába, fejlődésébe, jellegébe kényszerítően lehetőleg nem avatkozik bele, legfeljebb annyiban [...], hogy bizonyos követelések teljesítése terén a magánjogrend működését bizonyos időre megállítja, kikapcsolja, illetve az időmúlás jogi következményeit a törvényes tilalmi időre megszünteti.”⁵⁰

A kormány 1914-ben *négy moratóriumrendeletet* bocsátott ki,⁵¹ illetve azokhoz kapcsolódóan kiegészítő rendeleteket is. Az első fizetési halasztás két hétre szólt, majd ezt követően kéthavonta hosszabbította meg a kormány a moratóriumot. A tanulmány terjedelmi korlátai miatt nem bocsátkozhatom az összes rendelet részletes elemzésébe, ehelyett az első két rendelet rendszerére kívánok részletesebben kitérni, mivel a harmadik és a negyedik is ehhez igazodott. Moratóriumot természetesen nemcsak a Lajtán innen, hanem azon túl is bevezettek.⁵²

1. 1. Az első moratóriumrendelet (1914. július 31.)

Szladits megállapítása szerint a háború első sebesültje a közgazdasági élet volt, amely első sebeit már az első ágyúlövés előtt elszenvedte.⁵³ A Monarchia gazdaságának először kellett háborúval szembenéznie, annak kitörésekor a gazdaság megbénult („a gazdasági életet a merevgörcsnek egy neme szállotta meg”),⁵⁴ a kormányzat egy eddig ismeretlen állapottal szembesült, így például lépéseket kellett tenni annak érdekében, hogy megakadályozzák lakosság szükségleteivel történő visszaélések számának növe-

⁴⁷ *Magánjogi másodparancs*nak minősülnek azok a szabályok, amelyekkel az állam a magánjog területén maradva védi a megsértett alanyi jogot (pl. foglaló, kötbér, visszatartási jog, törvényes zálogjog). Ezzel szemben *közjogi másodparancsról* van szó, amikor az állam a közjog területére lépve, saját szervei közbeiktatásával védi az alanyi jogot (pl. bírói úton való igényérvényesítés, végrehajtás). TÓTH 1923, 12–17. pp.

⁴⁸ SZLADITS KÁROLY: *Részletekben való áriszállítás és moratórium*. Jogtudományi Közlöny 1914a/38. 385. p.

⁴⁹ ALMÁSI 1917, 125. p.

⁵⁰ HAENDEL VILMOS: *A moratóriumról általában és az egyéni moratóriumról*. Ifj. Ludvig István Könyvnyomdája. Miskolc, 1933. 5. p.

⁵¹ Az egyes moratóriumrendeletek, a kiegészítő rendeletek nélkül: I. moratóriumrendelet – 5715/1914. M.E. sz. rendelet (1914. július 31.), II. moratóriumrendelet – 6045/1914. M.E. sz. rendelet (1914. augusztus 12.), III. moratóriumrendelet – 7205/1914. M. E. sz. rendelet (1914. szeptember 30.), IV. moratóriumrendelet – 8680/1914. M. E. sz. rendelet (1914. november 30.)

⁵² A két moratórium összehasonlítását adta WITTMANN MÓR: *Az osztrák és a magyar moratórium*. Jogállam 1914/7-8. 581–587. pp.

⁵³ SZLADITS KÁROLY: *A moratórium*. Jogállam 1914b/7-8. 570. p.

⁵⁴ HANTOS ELEMÉR: *A világháború gazdasági okai és hatásai*. Magyar Figyelő 1915/2. 112–113. pp.

kedését.⁵⁵ Tekintettel arra, hogy megindult a pénzelvonás folyamata, a kormánynak első kötelessége volt, hogy „a megsérült életeret alákösse”,⁵⁶ amelyre azért is szükség volt, mert enélkül a gazdasági élet nem bírta volna el a háború megrázkódtatásait.⁵⁷ Ennek eredményeképp született meg az első moratóriumrendelet, amelyet a kormány 1914. július 31-én bocsátott ki, és amely augusztus 1-jén hatályba is lépett. A rendeletnek két fontos elemére szükséges kitérni: az adósvédelemre és a hitelintézet-védelemre.

Az *adósvédelem* abban öltött testet, hogy az első moratóriumrendelet *mindennemű* magánjogi kötelezettség teljesítésére 14 nap halasztást engedélyezett, feltéve, hogy azok 1914. augusztus 1-je előtt keletkeztek és lejártak. A halasztást a lejáratától vagy ha a kötelezettség augusztus 1. előtt járt le, akkor utóbbi időponttól kellett számítani (1. §), vagyis a rendelet lényegében *generálklauzula szintjén* mondta ki a halasztást. E moratóriummal összefüggésben *Gallia* úgy fogalmazott, hogy az a „gazdasági életünket meglehetősen készületlenül találta, és a hadba nem vonult közönségnek az a része, mely az augusztus elsejére eső fizetési határnapon abból a célból akart pénzéhez jutni, hogy legszükségesebb kiadásait fedezhesse, tanácstalanul és kétségbeesve állott a bankok pénztárai előtt, és az *elpuhult nagyváros lakói* először érezték a háborús intézkedések ridegségét.”⁵⁸

A szakirodalom abban egységes volt, hogy a háború kitörése önmagában nem jelentett *vis maiort*, hanem csak akkor, ha a háború folytán közvetlenül vagy közvetve a szerződés teljesítése lehetetlenné vált, feltéve, hogy a szerződés megkötésekor a *háború kitörése nem volt előrelátható*.⁵⁹ *König* például teljesen elhibázottnak tartotta a rendelkezést és még azt sem vetette el, hogy azért alakult így, mert elírták a rendeletet („olyannyira hibás, hogy hajandók vagyunk egyenesen tollhibára gondolni”), mivel az első rendelet gyakorlatilag a teljes magánjogi forgalmat megbénította.⁶⁰ *Fürst* hozzátette, hogy a moratórium azt eredményezhette, hogy az emberek körütekintés nélkül minden esetben igénybe veszik a moratóriumot és nem gondolják meg, hogy annak lejártával kötelezettségeik feltorlódhatnak,⁶¹ amely egyébként a bíróságok által ugyanúgy megfigyelhető volt.

A rendelet, bár mindennemű kötelezettségre halasztást adott, mégis engedett kivételeket (3. §), amelyek között találjuk a rendelet *hitelintézet-védelmi* elemét. Erre azért volt szükség, hogy a magánszemélyek a gazdasági élet működéséhez szükséges pénzüsszegeket a bankoktól ne vonják el.⁶² A halasztás ugyan nem terjedt ki a betéti üzlettel foglalkozó intézeteknél betéti könyvre vagy folyószámlára elhelyezett betétekre, *de csak*

⁵⁵ A kérdésről l. részletesen VARGA NORBERT: *Árdrágító visszaélésekkel kapcsolatos jogesetek a Szegedi Királyi Törvényszék gyakorlatából*. In: Homoki-Nagy Mária – Pétervári Máté – Varga Norbert: *A Szegedi Törvényszék története IV. rész. Fejezetek a Szegedi Törvényszék 150 éves történetének joggyakorlatából*. Szeged, 2019. 111-112. pp. VARGA NORBERT: *Árdrágító visszaélések a Szegedi Ítéltábla gyakorlatában az 1920. évi XV. tc. alapján*. FORVM: Acta Juridica et Politica 2017/2. 83. p.

⁵⁶ SZLADITS 1914b, 570. p.

⁵⁷ HANTOS ELEMÉR: *A moratórium megszüntetése*. Jogtudományi Közlöny 1914/52. 529. p.

⁵⁸ GALLIA 1914, 391. p. (kiemelés tőlem: Sz. K.).

⁵⁹ TELLER MIKSA: *A háború befolyása a szerződések teljesítésére*. Jogtudományi Közlöny 1914/45. 456. p. Egy érdekes, a tanulmány terjedelmi korlátait meghaladó probléma annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy mikortól mondhatjuk azt, hogy a háború kitörése előrelátható volt és hogy mi volt az az időtartam, amelyet az előreláthatósági klauzula még átfog.

⁶⁰ KÖNIG VILMOS: *Néhány megjegyzés a moratóriumot illetően*. Jogtudományi Közlöny 1914/32. 337. p.; MAGYARY 1914, 627. p.

⁶¹ FÜRST MÁTYÁS: *Kérdések a moratórium köréből*. Jogtudományi Közlöny 1914/36. 372. p.

⁶² GALLIA 1914, 361. p.

200 korona erejéig (3. § 1. pont). E szabályozást több kritika is érte, így az, hogy a rendelet az elhelyezett betét összegétől függetlenül (például 5000 koronát vagy 100.000 koronát tett ki) csak 200 koronát vont ki a moratórium alól, így a tehetősebb családok nehezebb helyzetbe kerülhettek.⁶³ 1914-ben egyébként a betéteknek csupán 1%-át vonták ki, amely azzal magyarázható, hogy bizakodó volt a hangulat a háború kimenetelét illetően.⁶⁴

A folyószámlának a betétekkel való egy tekintet alá vételével kapcsolatban felmerült annak aggályossága, hiszen a folyószámla az átfutó és mindenkor rendelkezésre álló pénzüsszegek elhelyezésére szolgál, amelyet a számlatulajdonos fizetések teljesítésére szokott felhasználni. E követelések moratórium alá vétele azt jelentette, hogy a számlatulajdonos fizetéseképtelenné vált az olyan tartozásokkal szemben is, amelyek nem estek moratórium alá és amelyekre volt fedezete.⁶⁵

Vitás volt az is, hogy bár a moratórium főszabály szerint nem terjedt ki a lakás, egyéb helyiség vagy ingó dolog *bérletéből* eredő követelésekre (3. § 2. pont), a *haszonbérletre* kiterjedt (ami a *contrario* abból derül ki, hogy nem volt a kivételek között felsorolva). A termények ára a háború hatására nagy mértékben növekedett, amely kérdésessé tette, hogy miért kellene a haszonbérletnek haladékos nyernie.⁶⁶

1. 2. A második moratóriumrendelet (1914. augusztus 12.) és annak kiegészítése

A második moratóriumrendeletet, a „végleges kötést a sebre”⁶⁷ a kormány 1914. augusztus 12-én bocsátotta ki és 1914. augusztus 14-én lépett hatályba, ugyanakkor *Popper*, bár egyetértett *Szladits*-sal, hogy a 14 nap arra volt jó, hogy a kormány egy hosszabb időre szóló rendeletet alkosson meg, ehhez hozzátette, hogy a rendelet megalkotásával a vizsgálat nem volt befejezhető, ezért szükséges, hogy „a kormány, mint jó orvos, újból és újból revideálja intézkedéseit.”⁶⁸ A második moratóriumrendelet megalkotása esetén nemcsak a pénzelvonás megakadályozása volt a cél, hanem a „pénztartozások teljesítésére vonatkozó általános szolgáltatási képtelenség statuálása, az általános adósvédelem”,⁶⁹ amely abban öltött testet, hogy az adósságok leggyakoribbjára, a *pénztartozások* teljesítésének halasztására volt hatással. A második moratóriumrendelet a lejárt vagy 1914. szeptember 30-áig lejártó *pénztartozásokra* két hónap halasztást engedett, feltéve, hogy azok 1914. augusztus 1-je előtt keletkeztek. A halasztást ugyanúgy kellett számítani, mint az első rendelet esetén (1. §). A moratórium tehát „a pénzdóss javára az ezt a saját fizetőképességéért egyébként terhelő felelősséget ideiglenesen egészben vagy részben felfüggeszti.”⁷⁰

Gaár rávilágított arra, hogy a második rendelet egyrészt szűkebb, másrészt tágabb körű volt, mint az első. *Szűkebb körű* annyiban, hogy míg az első rendelet nem tett kü-

⁶³ KÖNIG 1914, 337. p.

⁶⁴ Ez a tény annak a körülménynek is köszönhető volt, hogy a háború az ország területén kívül, a centrumoktól meglehetősen távol kezdődött. *Közlemények és ismertetések. Háború és közgazdaság. Közgazdasági Szemle* 1914/52. 635–637. pp.

⁶⁵ GALLIA 1914, 363. p.; KÖNIG 1914, 337. p.

⁶⁶ KÖNIG 1914, 337. p.

⁶⁷ SZLADITS 1914b, 570. p.

⁶⁸ POPPER TÓDOR: *Moratórium alá eső követelések perlése*. Jogtudományi Közlöny 1914/37. 378. p.

⁶⁹ SZLADITS 1914b, 571. p.

⁷⁰ ALMÁSI 1917, 124. p.

lönbséget pénzbeli és egyéb tartozások között, hanem mindennemű követelésre moratóriumot vezetett be, a második viszont már csak a *pénzkövetelésekre* engedett halasztást. *Tágabb körű* volt azonban annyiban, hogy minden magánjogi *jogcímen* megengedte a halasztást, feltéve, hogy az pénzkövetelés volt, szemben az első rendelettel, amely a váltón, csekken, kereskedelmi utalványon és kereskedelmi ügyleten kívül „csupán” bármely más magánjogi *ügyleten* alapuló kötelezettségek teljesítésére adott halasztást,⁷¹ így lehetővé vált például az, hogy ha kártérítés *címén* lépett volna fel a károsult követeléssel, akkor a károkozó moratóriumra hivatkozzon.

Természetesen az, hogy egy követelés nem pénzkövetelés volt, nem jelentette azt, hogy az adott pernek nem lehetett pénzbeli vonzata, hiszen például a nem pénzkövetelés iránt indított perből származó *költség* nem esett moratórium alá,⁷² vagyis mindig a per főtárgya volt az irányadó a moratórium megítélésékor. A pénzkövetelések általános moratóriumát heves kritika érte a szakma felől, kiemelve azt az esetet, amikor olyan szerződést kötöttek a felek, amelyek esetén az egyik fél pénzt tartozott fizetni, a másik azonban nem pénzbeli szolgáltatással tartozott (legendő, ha a magánjogi ügyletek egyik leggyakoribbjára, az adásvételre gondolunk).⁷³

A szakmai felvetések hatására a kormány 1914. szeptember 10-én kiegészítő rendeletet bocsátott ki (6796/1914. M. E. sz. rendelet),⁷⁴ amely kimondta, hogy olyan kétoldalú szerződés alapján, amelyben az egyik fél pénzfizetéssel tartozik, a másik pedig nem, akkor a pénztartozással terhelt fél a nem pénzbeli szolgáltatásra kötelezett féltől a moratórium ideje alatt csak úgy követelhet teljesítést, ha saját tartozását *már teljesítette*, a nem pénzbeli szolgáltatással *egyidőben* teljesíti vagy ha moratórium-igénybevételi igényéről *maga lemond* (1. §), amely utóbbi eset nyilvánvalóan a rosszhiszemű joggyakorlást kívánta megakadályozni. A nem pénzszerződést teljesítő fél vonatkozásában moratóriummal csak akkor élhetett, ha az nyilatkozott arról, hogy abban az esetben is teljesít, ha a másik fél a pénztartozás vonatkozásában moratóriummal él (4. §). A rendelet tehát abból indult ki, hogy „a vevőt nem lehet akarata ellenére a moratórium jogkezdvezményétől megfosztani, de viszont az eladót sem lehet arra kényszeríteni, hogy a vevőnek a szerződés feltételeitől eltérőleg olyképp szolgáltatson, hogy a vevő csak a moratórium lejártával tartozzék fizetni.”⁷⁵

A második moratóriumrendelet enyhített a hitelintézet-védelmen és sávosan tette lehetővé a kifizetés követelését, az alábbiak szerint: az igénylő 1.) 2000 koronát meg nem haladó betéti könyv vagy betét esetén a korábban ismertetett 200 korona; 2.) 2000 korona feletti összeg esetén pedig *havonta* 200 korona kifizetését követelhetette úgy, hogy 2000 és 4000 korona közötti betét esetén a moratórium *teljes ideje* alatt csak a betét 10%-át követelhették (5. §). Ez azt jelentette, hogy legfeljebb *400 koronát vehettek fel* a két hónap alatt. A sávos pénzelvonástól eltérően, korlátlanul csak kivételesen volt lehe-

⁷¹ GAÁR VILMOS: *A moratórium*. Ügyvédek Lapja 1914/38. 2. p. SZLADITS 1914b. 572. p.

⁷² Budapesti kir. tábla 1914 november 12. 10.213/1914. sz. In: Kovács Marcel (szerk.): *Perjogi döntvénytár I.* Franklin. Budapest, 1916. 29. p. 46. sz.

⁷³ KÖNIG 1914, 337. p. GALLIA 1914, 363. p. FÜRST 1914, 372. p.

⁷⁴ A kormány egyébként egy másik kiegészítő rendeletet is kibocsátott augusztus 28-án (6504/1914. M. E. sz. rendelet), amelyben egyes törzsei követeléseket vont ki a moratórium alól.

⁷⁵ *A moratórium-rendelet kiegészítése*. Jogtudományi Közlöny 1914/37. 377. p.

tőség pénzelvonásra,⁷⁶ de ekkor is védve volt a hitelintézet annyiban, hogy az ilyen igényt 8 nappal korábban, írásban kellett bejelenteni. A haszonbértartozásokat a kormány a kritikák hatására kivette a moratórium alól (4. § 9. pont).

2. A magánjogi követelések érvényesítésének korlátozása (*iuristitium*-rendeletek)

A kormány az anyagi jogi értelemben vett moratórium mellett eljárásjogi moratóriumot is meghatározott, amelyet a szakma *iuristitium* szóval jelölt. A háború miatt meghozott és a peres, valamint nem peres eljárásokra vonatkozó különleges rendeletek két csoportba oszthatók: az első csak a katonai személyekre vonatkozott, a második viszont már – mivel az az anyagi jogi moratóriummal volt kapcsolatban – mindenkire.⁷⁷

Jogalkotási szempontból is eltért a két rendelet a tekintetben, hogy míg a „nulladikat”⁷⁸ (ennek magyarázatát l. alább) a kormány hozta, addig az elsőt már az igazságügy-miniszter. Ennek az az oka, hogy a miniszter csak a második moratóriumrendeletben (12. §) kapott felhatalmazást a moratórium következtében a peres és nem peres eljárásban szükséges szabályok megállapítására (Horvátország és Szlavónia vonatkozásában rendeletek megalkotása a horvát bán hatáskörébe tartozott). 1914-ben három *iuristitium*-rendeletet bocsátottak ki.

2. 1. A „nulladik” *iuristitium*-rendelet (1914. augusztus 1.)

Miért is nevezhetjük a rendeletet a sorban „nulladiknak”? E kérdést a moratórium fogalmából kiindulva lehet megválaszolni. Tekintve, hogy moratórium esetén az állam tiltja vagy korlátozza az igényérvényesítést (l. fentebb, a fogalommeghatározásnál), láthatjuk, hogy e szabályozás független volt a moratóriumtól,⁷⁹ nem korlátozta a perindítást, csak – ahogy látni fogjuk – egy nyugvási tényállást keletkeztetett. A második *iuristitium*-rendelet⁸⁰ sem számolja e szabályozást az eljárási moratóriumok köré. Mégis azért soroltam ide, mert a *Jogtudományi Közlöny* „*iuristitium*rendelet” alatt közölte azt.⁸¹

A rendelet, amely kibocsátásának napján hatályba lépett, egy kötelező eljárásfelfüggesztési esetet határozott meg arra az esetre, ha valamelyik peres fél vagy ügyvédje a háború idején katonai szolgálatot teljesített vagy vele egy tekintet alá eső személy volt. A szabályozás során azonban természetesen *érvényesült a rendelkezési elv* abban a vonatkozásban, hogy a fél vagy az ügyvéd dönthetett úgy, hogy kéri a felfüggesztés

⁷⁶ Erre akkor volt lehetőség, ha az alkalmazottak munkabéréként, üzlet- vagy üzemi helyiség bérleti díjaként szolgált, vagy ha az összeget adók vagy más köztartozások kiegyenlítése céljából a beszédükre hivatott pénztárhoz utalta át.

⁷⁷ TÉRFY GYULA: *A háború esetére szóló kivételes intézkedések a polgári eljárásban*. Jogállam 1914a/7-8. 563. p.

⁷⁸ 5761/1914. M. E. sz. rendelet a polgári peres és nem peres eljárás tekintetében rendkívüli intézkedések megállapításáról.

⁷⁹ *A moratórium hatása az anyagi magánjogra és a polgári peres és perenkívüli eljárásra*. Kir. Közjegyzők Közlönye 1914/7. 196. p.

⁸⁰ 19.400/1914. I. M. E. sz. rendelet 25. §: „A jelen rendelet — amelyet második moratóriumi eljárási rendeletként kell idézni — 1914. évi október hó 24. napján lép életbe. Az 1914. évi augusztus hó 13. napján 13.300. I. M. E. sz. alatt kiadott igazságügyminiszteri rendelet (*első moratóriumi eljárási rendelet*) hatályát veszti.” (kiemelés tőlem: Sz. K.).

⁸¹ *Az első iuristitiumrendelet*. Jogtudományi Közlöny 1914/36. 373. p.

mellőzését (1-2. §§). Azt, hogy kit kellett a katonai szolgálatot teljesítő személlyel „egy tekintet alá” esőnek venni, a rendelet részletesen felsorolta (3. §).

Egy érdekes és nehezen megválaszolható kérdés, hogy bár a rendelet a *beavatkozó ügyvédjének* katonai szolgálata esetére is biztosította a felfüggesztést, magának a *beavatkozónak a katonai szolgálata* esetére azonban nem. Az sem tűnik ki a rendeletből, hogy csak a mai értelemben vett beavatkozót, amely akkor mellékbeavatkozónak számított vagy esetleg a főbeavatkozót is érteni kellett-e a „beavatkozó” alatt. Ezen utóbbi kérdés megválaszolása a főbeavatkozás dogmatikai jellege alapján lehetséges. Főbeavatkozó alatt értjük azt a harmadik személyt, aki saját pernyertessége érdekében lép fel a más személyek között folyó perben.⁸² Ezt önálló perrel, ún. *főbeavatkozási perrel* tehetette meg, amely a főper felei vonatkozásában kényszerű alperesi pertársaságot eredményezett, tekintve, hogy a főbeavatkozási pert a főper felperese és alperese ellen is meg kellett indítani.⁸³ A főbeavatkozó vonatkozásában tehát azt a választ lehet adni, hogy a szabályozás magában foglalja a rá mint *félre* vonatkozó felfüggesztési okot. A mellékbeavatkozó vonatkozásában viszont dogmatikailag nem lehet a kérdést megválaszolni, elképzelhető, hogy a kormányzat egyszerűen elfelejtette a kérdést szabályozni. Mindenesetre a szakirodalom a kérdést nem taglalta, valószínűleg nem bírt relevanciával.

2. 2. A iuristitium-rendeletek szabályozási rendszere⁸⁴

A *iuristitium*-rendeletek legfontosabb jellemzője, hogy az anyagi jogi moratóriumhoz igazodtak és ebből fakadóan időben a moratóriumrendeleteket követték, valamint nemcsak a katonai személyekre, hanem mindenkire vonatkoztak.⁸⁵ A rendeletek kapcsán két elemet említek röviden. Fentebb az alanyi jog és annak érvényesítése kapcsán már szó volt arról, hogy magánjogi és közjogi másodparancsokkal lehet az alanyi magánjogot biztosítani. A *iuristitium* kapcsán két fontos közjogi másodparancs: a bírói igényérvényesítés és a végrehajtás korlátozására került sor.

A rendeletek kimondták, hogy moratórium alá tartozó pénztartozás miatt 1914. augusztus 15-étől kezdődően nem lehet pert indítani, ilyenkor a keresetlevelet vissza kellett utasítani, sőt abban az esetben is így kellett eljárni, ha a keresetlevél tartalmából nem tűnt ki *minden kétséget kizáróan*, hogy olyan pénzkövetelést kíván vele a felperes érvényesíteni, amely nem esett moratórium alá (mindhárom rendelet 1. § 1. bek.).⁸⁶

⁸² JANCsó György: *Magyar polgári törvénykezési jog*. Athenaeum. Kolozsvár, 1906. 215. p.

⁸³ MAGYARy Géza: *Magyar polgári perjog* (átolg.: NIZSALOVSKY Endre). Franklin. Budapest, 1939. 185-186. pp. A főbeavatkozásról l. többek között BACsÓ JENő: *A polgári perrendtartás tankönyve*. Grill. Budapest, 1917. 45. p. MESZLÉNY ARTHUR: *Bevezető a polgári perrendtartáshoz*. Athenaeum. Budapest, 1911. 147-153. pp. GÁR VILMOS: *A magyar polgári perrendtartás magyarázata I*. Athenaeum. Budapest. 1911. 69-71. pp.

⁸⁴ Az egyes *iuristitium*-rendeletek: I. *iuristitium-rendelet* – 13.300/1914. I. M. E. sz. rendelet (1914. augusztus 13.), II. *iuristitium-rendelet* – 19.400 I. M. E. sz. rendelet (1914. október 23.), III. *iuristitium-rendelet* – 23.400/1914. I. M. E. sz. rendelet (1914. december 18.).

⁸⁵ TÉRFI Gyula: *Háboru eseteire szóló kivételes intézkedések a polgári eljárásban*. Jogállam 1914a/7-8. 568-570. pp.

⁸⁶ A tanulmány keretei nem teszik lehetővé annak kifejtését, hogy a rendelet a csődnyitást sem tette lehetővé az adós kérelmére, ugyanakkor ez nem jelentette a csődeljárások teljes tilalmát, hiszen a közdós saját maga ellen indíthatott eljárást. L. bővebben PÉTERVÁRI Máté: *A kivételes hatalomról rendelkező törvény alapján elrendelt moratóriumok hatása a csődeljárásokra*. Hadijogi Szemle 2020/2. 25-39. pp. PÉTERVÁRI Máté: *A kivételes hatalom magánjogi viszonyokra gyakorolt hatása és a csődönkívüli kényszerseregyezés bevezetése Magyarországon*. In: Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): Szkülla és Kharübdisz között –

Popper szerint „ez a rendelkezés túlmegy az adósvédelem jogos határán és szükség nélkül oly súlyos következményeket fog maga után vonni, melyeknek elhárítása a kormány sürgős és fontos feladata.”⁸⁷ Szerinte a szabályozásnak két szempontot kellett volna figyelembe vennie: egyfelől az adós vagyonát ne vonhassák végrehajtás alá, mert, a szubjektív körülményektől eltekintve, az ő fizetéseképtelensége a háborúból ered, másfelől pedig a „nem renitens adósnak” ne okozzanak költséget.⁸⁸ A második javaslattal egyet lehet érteni, az első viszont túlzó, hiszen gyakorlatilag azt jelentette volna, hogy a *háború mindenki esetén és minden esetben vis maior*.

A már megindult eljárásokat a fentiekkel szemben viszont folytatni kellett, bár bizonyos eltérésekkel. (a rendeletek 1. § 2. bek.) Ez összefügg a polgári eljárási jogszabályok időbeli hatályának kérdésével, amelyet a Pp. hatálybalépésének folyamata kapcsán említettem.

A perjog dogmatikája szempontjából a „nulladik” és a többi rendelet között volt egy számottevő különbség: míg a „nulladik” rendelet egy ideiglenes akadályt teremtett az eljárás menetében (*egy nyugvási tényállást hozott létre*), annak minden következményével,⁸⁹ addig a többi rendelet *perakadályt* létesített, amelynek a keresetlevél visszautasítása, illetve a per megszüntetése volt a jogkövetkezménye attól függően, hogy a bíróság azt mikor észlelte. Magánjogi szempontból a rendeletek *naturalis obligation*nak minősítették a moratórium alá tartozó követeléseket, hiszen a bírói úton való érvényesítés lehetőségétől fosztotta meg őket. Tekintettel arra, hogy a rendeletek hatálya alá csak a fizetés esett, fizetési kötelezettség *megállapítása iránt* korlátozás nélkül lehet keresetet indítani.⁹⁰

Ahogy említettem, két közjogi másodparancs létezik az alanyi jog kikényszerítése céljából: a bírói út (tehát a perindítás), illetve a *végrehajtás*, amelyet a rendelet szintén korlátozott, hiszen a moratórium alá eső pénzkövetelés behajtására vagy biztosítására kielégítési vagy biztosítási végrehajtás nem volt vezethető (I. *iuristitium*-rendelet 6. § 1. bek., II. és III. *iuristitium*-rendelet 12. § 1. bek.).

A moratóriumra való utalás egyébként kétféleképpen jelent meg a felsőbb bírósági gyakorlatban. Egyfelől, amennyiben *moratórium alá eső pénztartozásról* volt szó, de a rendelet a perindítást *követően* született meg, akkor csak a teljesítési határidő (ennek meghatározásának módját I. a rendelet) és a végrehajthatóság szempontjából jöhetett szóba a szabályozás, mivel a polgári perjogban általában véve nincs visszaható hatály, vagyis a pert le kellett folytatni. Ilyenkor a moratóriumrendeletek intézkedései „megfelelően alkalmazandók” voltak.⁹¹ Másfelől fontos garanciális eljárási szabály volt, hogy ha a bíróság *moratórium alá nem eső* pénztartozás tekintetében marasztaló ítéletet hozott, külön ki kellett mondani, hogy az a *moratóriumra tekintet nélkül végrehajtható* (I.

Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest, 2020. 149–183. pp.

⁸⁷ POPPER 1914, 379. p.

⁸⁸ Uo. 378. p.

⁸⁹ Az eljárás felfüggesztésének következményei az általános perjogi szabályokkal egyezők voltak. L. Pp. 471–473. §§.

⁹⁰ TÉRFI GYULA: *A második moratóriumi eljárási rendelet*. Jogállam 1914b/9-10. 657. p.

⁹¹ Így különösen Kúria 1914. nov. 3. 974 1914. I. M. V. p. t. sz. In: Szladits Károly (szerk.): *Magánjogi döntvénytár* IX. Franklin. Budapest, 1916. (a továbbiakban: MD) 17. p. 16.; Kúria 1915. febr. 25. 1914. G. 315. sz., MD IX. (1916) 238. p. 225.

iuristitium-rendelet 5. §, II. *iuristitium*-rendelet 8. § 1. bek. és III. *iuristitium*-rendelet 9. § 1. bek.),⁹² vagyis a bíróságnak a végrehajthatóságról kifejezetten rendelkeznie kellett.

IV. Összegzés

A tanulmányban bemutattam a 1911. évi I. törvénycikk hatálybalépésének körülményeit, először felvázolva azt a folyamatot, amelynek eredményeként a Pp. 1915. január 1-jén hatályba lépett, majd azt a jogi környezetet, amellyel a Pp. ekkor szembesült.

A moratóriumi szabályozások érzékenyen érintették a gazdaságot, de a *fokozatos feloldás* elve (a moratórium „lefáragása”)⁹³ segített azon, hogy a gazdaság a megváltozott helyzethez alkalmazkodni tudjon. Ezt az elvet a kormányzat az anyagi moratórium-rendeleteken keresztül érvényesítette, mégpedig oly módon, hogy egyre szélesebbre vonta a rendelet alól kivont követeléseket. E téren különösen a harmadik moratórium-rendeletet érdemes kiemelni, amely nemcsak a kivételek tágabb meghatározásával segített, hanem azzal is, hogy az augusztus 1-je előtt végzett fuvarozásból eredő fuvarozási díjak esetén 10%-os részletekben történő törlesztést írt elő,⁹⁴ valamint hogy szállítmányozás esetén a szállítványozó költségeinek csupán 25%-ára terjedt ki a moratórium, így igyekezve helyreállítani a gazdasági életet (III. moratóriumrendelet 4. § 12. pont). A jogászai hivatásrendek közül talán az ügyvédséget érintette legérzékenyebben a moratórium, mivel sokan munka nélkül maradtak. Nem véletlen, hogy több gyűjtést is szerveztek az itthon maradt, illetve a fronton lévő ügyvédeknek, családjaiknak.⁹⁵

„A Pp. életbeléptetése a háború alatt és a háború dacára nagy áldás igazságszolgáltatásunkra nézve.”⁹⁶ Összegzésképpen elmondható, hogy bár a Pp. vészterhes időkben lépett hatályba, a jogásztársadalomban mégis sikert aratott, helyeselve azt a kormányzati döntést, hogy a háború kitörése és a moratóriumok bevezetése ellenére mégis a Pp. hatálybaléptetése mellett döntött.⁹⁷ Felmerülhet ugyanakkor a kérdés, hogy a tanulmány miért foglalkozik ilyen terjedelemben a moratóriumrendeletekkel, ha a tárgya a Pp. hatálybalépése. Ennek az oka, hogy ez bizonyítja a legjobban, hogy a Pp. „laboratóriumi” körülmények között léphetett hatályba. Az alábbi táblázat az 1913 és 1922 között érkezett polgári peres ügyek számát szemlélteti:⁹⁸

⁹² Pl. Budapesti árú- és értéktőzsde választott bírósága 1914 november. 3228/1914. sz. a. In: Gallia Béla (szerk.): *Hiteljogi döntvénytár VIII.* Franklin, Budapest, 1915. 313. p. 185.; valamint ugyanezen döntvénytár 163. számú, ítéletszám nélkül közölt döntvénye.

⁹³ SZLADITS KÁROLY: *Jegyzetek a harmadik moratóriumi rendelethez.* Jogállam 1914c/9-10. 640. p.

⁹⁴ Ugyanígy követelhetette a szállítványozó a megbízótól a fuvarozásra fordított díjait és költségeit. L. III. moratóriumrendelet 9. §. TÉRFI 1914b, 657. p.

⁹⁵ *Kartársaink érdekében!* Ügyvédek Lapja 1914/34. 1. p. *Kartársainkhoz!* Ügyvédek Lapja 1914/34. 2. p. *Mi lesz velünk?* Ügyvédek Lapja 1914/41. 1. p.

⁹⁶ *A Pp. és a háború.* Jogtudományi Közlöny 1915/39. 409. p.

⁹⁷ *Az ügyvédek és a háború. A budapesti ügyvédi kamara jelentése.* Magyarország 1916/77. (1916. március 17.) 8. p.; FODOR ÁRMIN: *A polgári perrendtartás hatályának első éve.* Jogállam 1916/1-2. 71–76. pp.

⁹⁸ L. *A m. kir. kormány 1913. évi működéséről és az ország közállapotairól szóló jelentés és statisztikai évkönyv.* Athenaeum. Budapest, 1915. C) 318–321. pp. *A m. kir. kormány 1914. évi működéséről és az ország közállapotairól szóló jelentés és statisztikai évkönyv.* Athenaeum. Budapest, 1916. C) 321–325. pp. *A m. kir. kormány 1915–1918. évi működéséről és az ország közállapotairól szóló jelentés és statisztikai évkönyv.* Athenaeum. Budapest, 1924. C/a) 321–326. pp., C/b) 243–246. pp. *A m. kir. kormány 1919–1922. évi működéséről és az ország közállapotairól szóló jelentés és statisztikai évkönyv.* Athenaeum. Budapest, 1926. 224–227. pp.

1. sz. táblázat

Az érkezett polgári peres ügyek száma 1913 és 1922 között

Év	Kir. járásbíróságok	Kir. törvényszékek
1913	872.075	271.472
1914	624.786	153.214
1915	490.206	26.385
1916	258.848	31.255
1917	215.438	34.466
1918	nincs adat	nincs adat
1919	74.372	30.516
1920	150.407	37.944
1921	202.106	36.822
1922	222.696	48.466

Forrás: saját készítés.

A táblázathoz annyi megjegyzést kell fűzni, hogy a statisztikai évkönyvek 1915-től a kir. törvényszékek esetén együtt jelölték az érkezett peres és nem peres ügyeket, amely így valamennyire torzíthatja az adatokat. Mivel kevés volt az ügy, egyes eljárásjogi problémák csak akkor kerültek a felszínre, miután a háború véget ért. Elegendő arra utalnom, hogy Trianont követően az addig meg nem indított perek terhe rázúdult a bíróságokra, hiszen míg 1915-ben körülbelül 463 ügy jutott egy kir. törvényszékre, addig ez a szám 1922-ben 1.939 ügyre ugrott. Az ügyek száma pedig szinte a duplájára emelkedett úgy, hogy az ország területe a korábbi egyharmadára csökkent. Ez rávilágított például arra, hogy nem lehet a kir. törvényszékeken a társasbíráskodási formát fenntartani, amelynek megváltoztatását a szakma már 1920-ban szorgalmazta.⁹⁹ Ennek hatására 1923. augusztus 1-jétől általános jelleggel megvalósult a törvényszéki egyesbíráskodás (5.210/1923. M. E. sz. rendelet), amit a Pp. novellája is fenntartott (1. 1925. évi VIII. tc. 1. §).

⁹⁹ L. FODOR ÁRMIN: *A törvényszéki egyesbíráskodás*. Jogtudományi Közlöny 1920/12. 89–91. pp. OLCHVÁRY ZOLTÁN: *A polgári perrend sorsa*. Jogtudományi Közlöny 1920/12. 91–92. pp. JUHÁSZ ANDOR: *Igazságszolgáltatási viszonyainkról*. Jogállam 1920/5. 188–209. pp.

KRISTÓF SZIVÓS

DIE VERHÄLTNISSE DES INKRAFTTRETENS DER GESETZ-
ARTIKEL I VON 1911

(Zusammenfassung)

Die erste moderne ungarische Zivilprozessordnung (ZPO) wurde im November 1910 als G. A. I von 1911 akzeptiert. Der § 792 ZPO bestimmte in erster Linie, dass über den Zeitpunkt der Einführung der ZPO und die Übergangsbestimmungen in einem besonderen Gesetz verfügt werden, das als G. A. LIV von 1912 erlassen wurde. Laut dem § 1 dieses Einführungsgesetzes wäre die ZPO an dem durch Verordnung des Justizministers festzusetzenden Tage, spätestens aber am 1. September 1914 (ursprünglich am 1. Januar 1914) im Kraft getreten. Die folgenden Jahre waren hektisch in der zivilprozessrechtlichen Kodifikation, denn zuletzt trat die ZPO am 1. Januar 1915 im Kraft. Diese Studie untersucht einerseits die Frage, ob das Inkrafttreten wegen des Ausbruchs des ersten Weltkriegs verschoben wurde oder nicht. Das *Anwaltsblatt* („Ügyvédek Lapja“ auf Ungarisch) mochte die Verschiebung erreichen. Laut ihrer Meinung hatte Anwälte keine genügende Zeit für die Vorbereitung auf der neuen ZPO und viele von ihnen mussten im Krieg kämpfen. Die *Rechtswissenschaftlichen Blätter* („Jogtudományi Közlöny“ auf Ungarisch) plädierte für ein baldiges Inkrafttreten, denn wenn es weniger Richter gibt, dann gibt es weniger Fälle auch und wer zu Hause bleibt, hat mehr Zeit, sich vorzubereiten. Nach dem Ausbruch des Kriegs, führte die ungarische Regierung mehrere speziellen Verordnungen ein, die die Geltendmachung der Ansprüche und die Prozessanstrengung beschränkten. Die Studie zeigt die Wirkung dieser Verordnungen auf das Inkrafttreten auch.

TIMÁR BALÁZS*

A magyar bírósági szervezet a forradalmak és Trianon után

I. Bevezetés

Az őszi forradalom, majd a Tanácsköztársaság utáni sokkból a magyar jogrendszer és jogszolgáltatás nehezen tudott kilábalni. Ebben szerepe volt az országot megszálló, s a közigazgatást, a postaforgalmat és általában az állami életet felügyelte alatt tartó román hadseregnek is, ugyanakkor hiányzott a konszolidációhoz egy olyan hatalmi tényező, amelyet mind a győztes hatalmak, mind a társadalom elfogadott volna.

Jogsérelem ugyanakkor százezreket ért ebben az időszakban, elég csak a Tanácsköztársaság államosításaira gondolni, de számos tulajdon- és személy elleni bűncselekményt követtek el a frontról hazatért, csalódott és elcsigázott katonák is. Az újabb kutatások mutatnak rá a vidék „forradalmára”, amely leginkább a kisemmizett falusi lakosság rablóhadjáratait jelentette, leggyakrabban a szomszédos település kárára, de gyakoriak voltak a jegyzőkkel szembeni erőszakos fellépések is.¹

Nem sokkal azután, hogy az ország magához térhetett volna ebből a sokkhatásból, újabb, sokkal súlyosabb, a társadalom számára felfoghatatlan tragédia következett, amelynek során az addigi ország *de facto* elveszített kétharmada *de iure* is idegen fennhatóság alá került.

Jelen dolgozat célja ennek megfelelően a visszarendeződés folyamatának bemutatása a bíróságok szemszögéből. Ennek során ismertetem (1) a *Horthy Miklós* kormányzóvá választása előtti időszak folyamatait, ezen belül különös hangsúllyal a proletárdiktatúra prominenseinek számonkérését, majd (2) a király nélküli királyság berendezkedésének kezdetét. A (3) Trianon utáni szervezeti változásokat követően kívánok kitérni (4) a bécsi döntések nyomán visszakerült országrészekben helyreállított törvénykezési szervezetrendszerre.

* PhD-hallgató SZTE Állam- és Jogtudományi Kar; Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Központ

¹ HATOS PÁL: *Az elátkozott köztársaság*. Budapest, 2018. 176 p.

II. A visszarendeződés 1920. március 1. előtti szakasza

Már 1919. június 21-én elhangzott Szántó Béla népbiztos² szájából, hogy „a budapesti forradalmi törvényszék már nem akcióképes és nem alkalmas arra, hogy a proletárdiktatúra egyik erős és megbízható szerve legyen”.³ Az aznapi jegyzőkönyvből is érezni lehet, hogy a Tanácsköztársaság hatalma, a Forradalmi Törvényszék ereje megingott. A küldöttek egymás szavába vágva adtak hangot nemtetszésüknek.

A Forradalmi Kormányzótanács prominensei 1919. augusztus 1-jén hagyták el az országot, s adták át a hatalmat a Peidl-kormánynak (amelynek Garbai Sándor, a Forradalmi Kormányzótanács korábbi elnöke – mintegy kontinuitást deklarálva miniszterként tagja volt), amely az elmúlt 133 napot mintegy közjogi intermezzónak tekintette, amelyet alátámaszt az a körülmény is, hogy a politikai bűncselekmények miatti eljárásokra vonatkozó rendelet⁴ számában az 1919. március 20. napján kibocsátottat követi, vagyis a Berinkey-kormány által fémjelzett népköztársaság folytatását kívánta kifejezni. Peidl Gyula célja a Tanácsköztársaság tagadása mellett a konzervatív restauráció, valamint az ellenkező előjelű diktatúra elkerülése volt egyszerre, lehetőleg a liberális demokrácia mentén,⁵ amelyre gyakorlatilag esélye sem lehetett, hiszen az I. világháború győztes hatalmai már megalakulása másnapján kijelentették, hogy nem ismerik el, ráadásul potenciális koalíciós partnerei is kommunistagyanúsként tekintettek rájuk.⁶ A rövidéletű kormánynak sem katonai ereje nem volt, így a jogrend helyreállításához fűzött reményei hiú ábrándnak bizonyultak, ezen felül a megszálló román hadsereg tervszerű rekvirálásai bizonyították, hogy tényleges hatalom sem összpontosult a kezében.⁷

A visszarendeződés egyik vetülete a jogi aktusok sorozata volt, amellyel az „ellenforradalom” és a Tanácsköztársaság közti kormányok igyekeztek visszaterelni az állami működést a megszokottba – vagy a már ismertbe. Ennek egyik folyamánya volt, hogy Zoltán Béla igazságügyminiszter az 1892 : XXVII. törvénycikk 3. és 4. §-ára, amely szakaszok értelmében a büntetéspénzek országos alapjának kezelése az igazságügyminiszter hatáskörébe tartozik, kijelentette, hogy a Tanácsköztársaság forradalmi törvényszékei előtt folyamatban volt eljárásokban akár a vádbiztosnál, akár közvetlenül az államügyészségnél lefizetett pénzbüntetések visszaadása iránt a törvénykezés ideiglenes szabályozásáról szóló 4038/1919. M. E. számú rendelet 10. §-ának második bekezdése alapján előterjesztett kérelmeket egyedileg fogja elbírálni.⁸ A visszarendeződés kapcsán szükséges kiemelni, hogy 1919. augusztus 7. után 100 halálos ítéletet hoztak, amelyek közel háromnegyedét végre is hajtották. A megtorlás buzgalmát feltehetően a kormányt, a sajtót és a vidéki közigazgatást is felügyelete alatt tartó román csapatok jelenléte is fokozta.⁹ A rö-

² Szántó Béla 1919. március 21. napján került szabadlábra, miután részt vett a puccsot előkészítő egyesülés lebonyolításában. Ld. HU BFL - VII.101.e - fogoly.III - 2412

³ A Tanácsok Országos Gyűlésének (1919. június 14. – június 23.) naplója. 214. p.

⁴ A Magyar Népköztársaság kormányának 1919. évi 3. rendelete.

⁵ ROMSICS [2018] i.m. 313. p.

⁶ ROMSICS [2018] i.m. 314. p.

⁷ KOLLEGA TARSOLY István (szerk.): Magyarország a XX. században I. kötet. Szekszárd, 1996. 49. p.

⁸ Igazságügyi Közlöny, XXVIII/5. (1919. október 31.). 301. p.

⁹ ROMSICS [2018] i.m. 314. p.

tönbíráskodás természetesen itt is jelen volt, ahol a törvényszék az ilyen bíróság megalakításában akadályoztatva volt, ott az igazságügyminiszter által kijelölt törvényszék elnöke volt jogosult a rögtönbíráskodást kihirdetni.¹⁰ A kir. törvényszékek a gyorsított bűnvádi eljárás szabályai szerint jártak el a Tanácsköztársaság szervei, közegei és megbízottai felett, akik hatósági jogkört bitorolva vagy színelve, a büntető törvényekbe ütköző cselekményt követtek el. A Tanácsköztársaság megalapítása, fenntartása vagy visszaállítása érdekében elkövetett bűncselekmények miatt, tekintet nélkül a cselekmény elkövetésének idejére, azok ellen is ilyen eljárás folyt, akik a proletárdiktatúra valamely fegyveres erejének tagjai voltak.¹¹

A második Friedrich-kormány 1919. augusztus 20-án kelt rendelete¹² a korábbi törvényes jogszabályokat nyilvánította irányadónak azzal, hogy az alkotmányosság helyreállításáig a bíróságok a „Magyar Köztársaság nevében” hirdessék ki ítéleteiket, egyúttal elrendelték a munkaügyi bíróságok működésének felfüggesztését is. A Tanácsköztársaság alatt hozott határozatokat érvénytelenítették, egyúttal úgy rendelkeztek, hogy az elévülési és jogérvényesítésre nyitva álló határidőkre a kommunista rendszer 133 napja nem számítható be. Ennél is konkrétabban fogalmazott az igazságügyminiszter 1919. augusztus 29. napján kelt rendelete,¹³ amely kimondta, hogy a rendes bíróság működését „attól a naptól kezdve kell szünetelőnek tekinteni, amely naptól fogva a működés már nem a 4.038/1919. M.E. számú rendelet 1. §-ában említett szabályoknak megfelelően folyt”.¹⁴

A második Friedrich-kormány hivatkozott rendeletében foglaltak kapcsán tartom szükségesnek kiemelni Molnár Kálmán megállapítását. Szerinte ugyanis a jogfolytonosság követelményéből következik, hogy az ország államformájának megváltoztatása az uralkodó és a törvényhozás (mégpedig annak két kamarás változata) kizárólagos joga, ugyanakkor a jogfolytonosság biztosítása mellett ez csak másodlagos relevanciájú.¹⁵ Ha szigorúan vesszük Molnár szavait és gondolatait, akkor természetesen az 1919. november 24. napján beiktatott Huszár-kormány intézkedései is nélkülöznek minden jogalapot,¹⁶ hiszen az 1910. évi országgyűlés tartama ekkor még jogszabály erejénél fogva tart¹⁷.

A konszolidáció alapját az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk jelenti, amely tényként rögzíti, hogy a királyi hatalom gyakorlása 1918. november 13. óta szünetel, s a *Pragmatica Sanctio* jelentette kötelék – nevével ellentétben – mégsem oszthatatlan és elválaszthatatlan.

¹⁰ Az igazságügyminiszter 1919. évi 38.040 I.M.E. számú rendelete a gyorsított bűnvádi eljárás módosított és kiegészített szabályainak megállapítása tárgyában kibocsátott 9.550/1915. I.M.E. számú rendelet kiegészítéséről.

¹¹ A magyar minisztériumnak 4.039/1919. M. E. számú rendelete a törvénykezés ideiglenes szabályozásáról szóló 4.038/1919. M. E. számú rendelet kiegészítéséről 1. §.

¹² 1919. évi 4.038. M.E. sz. rendelet.

¹³ Az igazságügyminiszter 1919. évi 22.300. I.M. számú rendelete a törvénykezés ideiglenes szabályozásáról szóló 4.038/1919. M.E. számú rendelet végrehajtásáról.

¹⁴ Az igazságügyminiszter 1919. évi 22.300. I.M. számú rendelete 2. §.

¹⁵ SCHWEITZER GÁBOR: *A tisztességes jogtanár. Molnár Kálmán pályaképe*. Budapest, 2019. 66. p.

¹⁶ SCHWEITZER, i. m. 68. p.

¹⁷ Az országgyűlés tartamának kivételes meghosszabbításáról szóló 1915. évi IV. tc. 2. §.

A törvénycikk elismeri, hogy az állami főhatalom gyakorlása az alkotmány rendes keretei között lehetetlenült¹⁸ (ahogy a lehetetlenülés egy másik aspektusával szuverenitás törvényes képviselőjévé is nyilvánítja a nemzetgyűlést).¹⁹

A törvénycikk indokolása gyakorlatilag összemossa az őszirozás forradalom nyomán kialakult rendszert a keletről begyűrűzött terrorral, amikor mindkettőt „valódi alkotmányosság nélkül egyes forradalmi csoportok” önkényének deklarálja, ugyanakkor a 9. § nyomán némi distinkció is felfedezhető. Ennek oka viszonylag egyszerű, hiszen Károlyi Mihály nem kívánta megtörni az addigi jogfolytonosságot, pusztán az államformán változtatott, míg Kun Béla és társai szó szerint értve mozgalmuk indulóját ténylegesen lépéseket tettek a múlt eltörlése érdekében. Ennek megfelelően a törvénycikk lehetőséget biztosított arra, hogy a néptörvényeket kvázi-kormányrendeletként értelmezve a kormány ideiglenesen, több feltétel együttes fennállása esetén hatályukban fenntartsa, így maradhattak meg a később újraszabályozott munkaügyi bíróságok. A Tanácsköztársaság rendelkezései természetesen még ideiglenesen sem maradhattak hatályban.

Új problémát jelentett, hogy az ország területe kétharmadának²⁰ elcsatolása a bírói szervezet ilyen arányú elvesztését is jelentette. Míg az 1913. évi XXV. törvénycikk nyomán a Magyar Királyságban 385 járásbíróság lehetett, addig 1919-ben 142, 1920-ban 144, 1921-ben 137, végül 1922-ben 138²¹ volt,²² ez azt jelenti, hogy Trianon nyomán a kir. járásbíróságok 35,84 %-a maradt meg. Érdekes megfigyelni, hogy az I. bécsi döntés nyomán visszaszerzett területekkel együtt is csak 144 kir. járásbíróság működött az így valamelyest megnőtt országban 1938-ban.²³

III. A király nélküli királyság első öt éve

A visszarendeződés természetesen nem állt meg 1919-ben, közvetlenül a Tanácsköztársaság bukása után. 1920 október 13. napján kelt a m. kir. minisztérium 1920. évi 8.759. M.E. sz. rendelete, amely a Tanácsköztársaság tényeiből eredő különleges vitás kérdések

¹⁸ „[A]z 1910. évi június hó 21. napjára törvényszerűen összehívott országgyűlésnek képviselőháza az 1918. évi november hó 16. napján hozott határozatával önmagát feloszlottnak nyilvánította, főrendiháza pedig ugyanazon a napon tartott ülésében e határozatot tudomásul vette és tanácskozásait berekesztette, miáltal az országgyűlés működése is megszűnt. Mindezeknél fogva az állami főhatalom gyakorlása az alkotmány rendes formái között lehetetlenné vált.” [1920. évi I. tc. preambuluma]

¹⁹ Az 1920. évi I. tc. preambuluma.

²⁰ „Az anyaország 63 vármegyei törvényhatóságából teljes egészében mindössze 10, a (Fiúméval együtt) 27 városi törvényhatóságból 11 maradt meg; magyar fennhatóság alatt hagyatott még 23 vármegye kisebb-nagyobb csonkjá. Az anyaország részben teljesen elveszett, részben megcsonkult 53 vármegyéjével idegen kézre került 16 t. j. város 735.840 lakossal, kiknek 57'6%-a volt magyar anyanyelvű, 79 r. t. város 766.584 lakossal, kiknek 52-5%-a és 8.970 község 9.146.321 lakossal, kiknek 25'9%-a volt magyar anyanyelvű.” [Az 1920. évi népszámlálás VI. rész (Végredmények összefoglalása), Budapest, 1923. 15.]

²¹ A növekedést a 32.782/1922. I.M. sz. rendelettel felállított gyomai kir. járásbíróság jelentette az új magyar–román határ mellett.

²² Kormányjelentés és statisztikai évkönyv 1919–1922. 359. p.

²³ Kormányjelentés és statisztikai évkönyv 1939. 247. p.

elbírálására különbíróóságok alakítását rendelte el gazdasági bíróság néven, amelyhez hasonlót a 2.250/1920. M.E. sz. rendelet hozott létre korábban.²⁴ Elsőfokon a kerületi gazdasági bíróságok (a kir. törvényszékeknél, ill. kir. járásbíróóságoknál),²⁵ fellebbviteli ügyekben a kir. Kúria mellett létesülő központi gazdasági bíróság volt jogosult eljárni.²⁶ E bíróságok hatásköre kizárólagos volt, nemcsak a rendes-, hanem a tőzsdebíróóságok is kötelesek voltak a hozzájuk benyújtott kereseteket visszautasítani.²⁷

Az 1922. évi 10.416. M.E. sz. rendelet már *expressis verbis* kimondja, hogy a népköztársaság és a Tanácsköztársaság idején a közigazgatási jellegű szervek a hatalmat bitorolták,²⁸ amelyből álláspontom szerint már egyértelműen látszik, hogy miként igyekezett gr. Bethlen István egyenlőségjelet tenni a Károlyi-féle forradalom eredménye nyomán létrejött állam és a proletárdiktatúra 133 napja közé, amely egybecseng az 1920. évi I. törvénycikk indokolásában látottakkal.

A visszarendeződés másik aspektusa a Tanácsköztársaság idején feloszlott ügyvédi kamarákon belüli viták voltak. Ennek különös élt adott az a körülmény, hogy nem egy ügyvéd, vagy ügyvédjelölt vállalt tisztséget a proletárdiktatúra idején, mi több, némelyek a Forradalmi Törvényszék szervezetében is magas pozíciót értek el. A Budapesti Ügyvédi Kamara 1919. augusztus 9-én tartott választmányi ülést, amelyen mindenkit megbélyegeztek, aki részt vett az elnyomó rendszer működtetésében, egyúttal valamennyi ügyvédet és jelöltet nyilatkoztattételre köteleztek.²⁹ Két héttel később már pedzegetni kezdte a szakmai közélet, hogy a területvesztés miatt bírósági szervezeti reform válik szükségessé, amely azt is jelenti, hogy bő két hónappal a proletárdiktatúra megszűnését követően a fájó jövő kihívásai is kezdtek előtérbe kerülni. Ezzel együtt a hivatásrend képviselői kifejezték abbéli reményeiket, hogy az 1918 októberi forradalom előtti állapot helyreállítása következik, vagyis visszatér a királyság.³⁰ Az év végére már a megsértett jogrend kiengesztelését jelölték meg fő célként, deklarálva egyúttal a kommunisták számonkérésének alapelveit is, pl. a korrekt védelemhez és a védelem jogainak tiszteletben tartásához való jogot.³¹

Az ügyvédi hivatásrend számára – hasonlóan a közjegyzőkhöz – új kihívás is jelentkezett. Az évtized közepére 100.000 lakosra 68 ügyvéd jutott, míg ugyanennyi városi és községi lakosra 175,³² ami részint az elcsatolt részekről menekült ügyvédek és bírók miatt

²⁴ A m. kir. minisztérium 1920. évi 8.759. M.E. számú rendelete az úgynevezett tanácsköztársaság tényeiből felmerülő vitás ügyekben eljáró gazdasági bíróságokról.

²⁵ A m. kir. minisztérium 1920. évi 8.759. M.E. számú rendelete 1. §.

²⁶ A m. kir. minisztérium 1920. évi 8.759. M.E. számú rendelete 2. §.

²⁷ A m. kir. minisztérium 1920. évi 8.759. M.E. számú rendelete 8. §.

²⁸ A m. kir. minisztérium 1922. évi 10.416. M.E. számú rendelete az úgynevezett népköztársaság és az úgynevezett tanácsköztársaság tényeiből származtatott egyes követelések érvényesítésére megszabott határidők meghosszabbításáról és kapcsolatos rendelkezésekről.

²⁹ Ügyvédek Lapja, 1919. október 1.

³⁰ Ügyvédek Lapja, 1919. október 15.

³¹ „Bolszevista perek” In. Ügyvédek Lapja, 1919. december 1.

³² Kormányjelentés és statisztikai évkönyv 1923–1925. 395. p.

is érthető volt.³³ Mindez ugyanakkor új kamarák létrehozását is indokolta pl. Szolnokon³⁴ vagy Kaposvárott³⁵.

A bíróságokon ezzel szemben tudatos létszámapasztás figyelhető meg, amelynek eredményeként volt olyan település, ahol az addigi öt helyett egy bíró tevékenykedett, illetve volt olyan járás, ahol az évtized végére már féléves intervallumban sem volt polgári ügyszakos bíró.³⁶ Ezen nem segített az sem, hogy a kir. járásbíróságokon gyakorlatilag főszbályá emelték az egyesbírói eljárást, s felmerült bizonyos körökben a kir. törvényszékek megszüntetésének gondolata is,³⁷ amint néhány évvel korábban a kir. járásbíróságoké.³⁸

A vizsgált időszakban nem egyszer a legbanálisabb szervezeti választottbíróságok jöttek létre, így kezdhetjük meg működését 1923. április 1. napján a Szombathelyi Kereskedők Társulatának áru-, termény- és értékcsarnoka mellett szervezett,³⁹ majd 1925. április 15. napján a Budapesti Nemesfém- és Drágakőcsarnok⁴⁰ saját szervezete. A kereskedelmi és iparkamarák a tisztességtelen verseny kérdésében felmerült viták felett döntő választottbíróságokat létesítettek, amelyek hatásköre csak olyan ügyekre terjed ki, amelyekben a felperes keresete kártérítés helyett csak abbahagyásra irányul. A felperes az ilyen ügyben keresetét akár az illetékes törvényszékhez, akár ezen választottbírósághoz benyújthatta. A választottbíróság ítélete ellen annak közléstől három napon belül fellebbezésnek volt helye azon ítélőtáblához, amelynek területén a kereskedelmi és iparkamara székhelye volt.⁴¹ Ebben az eljárásban az eljáró tanács elnökét mindig az igazságügyért felelős miniszter nevezte ki az állami bírók közül. Olyannyira nagyszámban jelentek meg ilyen szervezetek, hogy 1933-ban létrejött a Választottbírósági Központ, amely információnyújtással, illetve a peres ügyek adminisztrálásával segítette a feleket, valamint a választottbíróságokat.

A különbíróságok szempontjából külön kiemelendő az 1920. évi XXXVI. törvénycikkkel létrehozott Országos Földbirtokrendező Bíróság (a továbbiakban: OFB), amely a Nagyatádi-féle földreform végrehajtásában kapott kiemelkedő szerepet.⁴² Célja a „földbirtok helyesebb megoszlását az ország egyetemes érdeke szerint szabályozó állami tevékenység irányítása” volt,⁴³ így bírósági léte *prima facie* nem nyilvánvaló.

Az OFB székhelye Budapesten volt,⁴⁴ s 41 tagból állt, tagjai a m. kir. Kúria és a m. kir. közigazgatási bíróság összesen 16 tagja⁴⁵, a szakminisztériumok tisztviselői és a nagyobb pénzintézetek delegáltjai voltak.⁴⁶ A megszokottól eltérően ugyanakkor az OFB

³³ Összehasonlításképpen: 2019-ben Magyarországon 11356 ügyvéd tevékenykedik a Magyar Ügyvédi Kamara nyilvántartása szerint, míg az ország lakossága 9.772.756 (forrás: https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tps00001.html), vagyis 100.000 lakosra 116 ügyvéd jut.

³⁴ 63.343/1923. I. M. sz. rendelet.

³⁵ 23.306/1924. I. M. sz. rendelet.

³⁶ TELLER MIKSA: *Igazságszolgáltatási reformok*. In: Jogtudományi Közlöny LXIII/13. (1928) 1. p.

³⁷ CSIZMADIA *i.m.* 547. p.

³⁸ ALFÖLDY EDE: *Reformtervezet a bírói szervezetről*. In: Jogtudományi Közlöny LV/7. (1920. április 1) 52. P.

³⁹ Igazságügyi Közlöny XXXII/4. (1923. március 31.) 82. p.

⁴⁰ Igazságügyi Közlöny XXXIV/3. (1925. március 31.) 38. p.

⁴¹ 1923. évi V. törvénycikk (a tisztességtelen versenyről) 44. §.

⁴² CSIZMADIA *i.m.* 549. p.

⁴³ A földbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről szóló 1920. évi XXXVI. törvénycikk 4. §.

⁴⁴ A földbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről szóló 1920. évi XXXVI. törvénycikk 4. §.

⁴⁵ A földbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről szóló 1920. évi XXXVI. törvénycikk 6. §.

⁴⁶ A földbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről szóló 1920. évi XXXVI. törvénycikk 5. §.

költségvetése a földművelésért felelős tárcánál volt elszámolandó a létrehozás költségvetési évében.⁴⁷ Az OFB egészen 1941. december 31-ig működött,⁴⁸ a hatáskörébe tartozó ügyeket részint a szakminisztériumok,⁴⁹ részint a rendes bíróságok különböző instanciái⁵⁰ között osztották el.

Kevésbé tűnik ugyanakkor fontosnak a szabadalmi bíróságra vonatkozó szabályok módosítása, noha a konszolidáció nyomán „szabadalmi hivatal” helyett „szabadalmi bíróság”, „szabadalmi tanács” helyett pedig „szabadalmi felsőbíróság” működött.⁵¹

Horthy kormányzóvá választását követően jelent meg a bíróságok illetékességének kiterjesztéséről szóló kormányrendelet, amely felhatalmazta az igazságügyért felelős minisztert, hogy az azonos hatáskörű, szomszédos bíróságok illetékességét kiterjessze.⁵² A hozzá tartozó, táblázatos formában a bíróságokat lajstromozó 34.500/1920. I. M. sz. rendelet majd csak 1920. november 22-én keletkezik.

Ennek nyomán rekonstruálható, hogy egyes kir. járásbíróságok illetékességi területe egészben került át máshova, így pl. a beregszászi helyett a nyíregyházi, az alsólendvai helyett a zalaegerszegi, a komáromi helyett a tatai, a nagylaki helyett a makói kir. járásbíróság járhatott el. Bizonyos kir. járásbíróságok területét felosztották, így a nagyszalon-tai kir. járásbíróság települései részint a szeghalomi, részint a gyulai kir. járásbíróság illetékességi területéhez kerültek. Ugyanez figyelhető meg a kassai (szikszói és abaújszántói), a királyhelmecei (sárospataki, sátoraljaújhelyi), a nagyváradvidéki (szeghalomi, berettyóújfalui) és az ipolysági (vámosmikolai, balassagyarmati), valamint a szatmárnémeti (mátészalkai, fehérgyarmati) kir. járásbíróság területén is.⁵³

Az igazságügyért felelős miniszter 1921-ben is rendelkezett egyes bíróságok illetékességének kiterjesztéséről, ami elsődlegesen a pécsi kir. ítélőtábla illetékességi területén található bíróságokat érintette, itt ugyanakkor nemcsak a megszállás, hanem az emiatt jelentkező közlekedési nehézségek is indokul szolgálhattak.⁵⁴ Szintén 1921-hez köthető a vásárosnaményi kir. járásbírósági kirendeltség,⁵⁵ de az évtized közepére megjelent a

⁴⁷ A földbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről szóló 1920. évi XXXVI. törvénycikk 14. §.

⁴⁸ Az Országos Földbirtokrendező Bíróság megszüntetéséről és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről szóló 1941. évi XVIII. törvénycikk 1. §.

⁴⁹ Az Országos Földbirtokrendező Bíróság megszüntetéséről és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről szóló 1941. évi XVIII. törvénycikk 2-3. §.

⁵⁰ Az Országos Földbirtokrendező Bíróság megszüntetéséről és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről szóló 1941. évi XVIII. törvénycikk 4-8. §.

⁵¹ A találmányi szabadalmakról szóló 1895. évi XXXVII. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról és kiegészítéséről 1920. évi XXXV. törvénycikk 3. §.

⁵² A m. kir. minisztériumnak 6.930/1920. M. E. számú rendelete egyes kir. bíróságok hatóságának az eljárásban akadályozott bíróságok területére kiterjesztéséről és kir. bírósági kirendeltségek felállításáról 1. §.

⁵³ Összesen negyvenhárom kir. járásbíróság volt érintett a megszállás során, amelyek között számos olyan volt, amelynek székhelye az ország határain belül maradt, s működni tudott, ugyanakkor területének egy része került idegen hatalom ellenőrzése alá. Ilyen volt pl. a berettyóújfalui, a bajai, a bácsalmási, a gyulai, a pécsi, a nagykanizsai vagy a miskolci kir. járásbíróság.

⁵⁴ Egyes kir. bíróságok hatóságának az eljárásban akadályozott bíróságok területére kiterjesztéséről szóló 34.500/1920. I. M. számú rendelet módosításáról szóló 45.200/1921. I. M. sz. rendelet.

⁵⁵ 49.451/1921. I. M. sz. rendelet.

tatai kir. járásbíróóság kirendeltségeként 1925. április 1. napjától⁵⁶ és 1929 működő komáromi ideiglenes kir. járásbíróági kirendeltség is,⁵⁷ amely gyakorlatilag egy új város kirendeltsége volt.⁵⁸ A kirendeltség területe a komáromi kir. járásbíróóság illetékességi területének a trianoni békeszerződés szerint Magyarországon maradó részét tartalmazta.⁵⁹ Utóbbi az I. bécsi döntést követően 1939. január 1. napjától mint komárom-újvárosi kir. járásbíróóság fog működni, míg az eredeti komárom-óvárosi kir. járásbíróóság lesz.⁶⁰

Természetesen nem a komáromi kirendeltség volt az egyetlen, amely utóbb rendes kir. járásbíróósággá alakult. Putnokon 1922. január 1. napján⁶¹ kezdte meg működését a sajozsentspéterei kir. járásbíróóság kirendeltsége, amely 1928. január 1. napjától már mint putnoki kir. járásbíróóság működött a putnoki és ózdi járások teljes területére kiterjedő illetékességgel.⁶²

A Tanácsköztársaság utáni helyreállítás ugyanakkor még ekkor sem ért véget. Az 1920. évi I. törvénycikkben kapott felhatalmazás alapján került kibocsátásra a m. kir. minisztérium 1923. évi 3.513. M. E. számú rendelete az ú. n. tanácsköztársaság tényeiből felmerülő vitás ügyekben eljáró gazdasági bíróságokról szóló rendelkezések módosításáról és a kapcsolatos kérdésekről, amely a hasonló tárgyú 8.759/1920. M. E. számú rendelet módosítása. Utóbbi rendelet 1920. október 13-án kelt, még Teleki miniszterelnöksége idején. A kormány korábban úgy ítélte meg, hogy a Tanácsköztársaság „szerveinek rendelkezéseivel létesített állapot megszüntetésére és a jogrend helyreállítására irányuló rendeletek alkalmazása során a tanácsköztársaság tényeiből kifolyóan felmerülő egyes különleges vitás kérdéseknek elbírálására megfelelő különleges gazdasági szakismeretekkel rendelkező szakférfiak alkalmazásával” különbíróóságokat szükséges alakítani.⁶³

A gazdasági bíróságok hatáskörét a rendelet 1. §-a állapította meg,⁶⁴ megalakításának módját a 2. § szabályozta. Az elsőfokon eljáró gazdasági bíróságokat a külön rendeletben megjelölt kir. törvényszék, valamint kir. járásbíróóság mellett, kiterjesztett hatáskörrel kellett megszervezni. Kijelölő rendelet hiányában e jog az igazságügyért felelős minisztert illette meg. Egy-egy ilyen gazdasági bíróság egy elnökből és két ülnökből álló tanácsban járt el, előbbi a kir. járásbíróóság bírái, illetve a törvényszék bírái közül kellett a felügyeletet gyakorló ítélőtábla elnökének kijelölnie. Az ülnököket a jogvita természetének megfelelően kellett kiválasztani, tehát megfigyelhető egyfajta szakértőbíráskodásra utaló jelleg. Az ülnökök kinevezéséhez a pénzügyminiszternek legalább az egyetértése kellett.⁶⁵

⁵⁶ 14.600/1925. I. M. sz. rendelet 8. §.

⁵⁷ 14.600/1925. I. M. sz. rendelet.

⁵⁸ 1923. évi XXXV. törvénycikk 10. §.

⁵⁹ 14.600/1925. I. M. sz. rendelet 2. §.

⁶⁰ 9.600/1938. M. E. sz. rendelet 4. §.

⁶¹ A m. kir. igazságügyminiszter 1921. évi 57.525. sz. rendelete Putnokon kir. járásbíróági kirendeltség felállításáról. 8. §.

⁶² A m. kir. igazságügyminiszter 1927. évi 52.798. sz. rendelete Putnokon kir. járásbíróóság felállításáról.

⁶³ A m. kir. minisztérium 1920. évi 8.759. M. E. számú rendelete az ügynevezett tanácsköztársaság tényeiből felmerülő vitás ügyekben eljáró gazdasági bíróságokról.

⁶⁴ A földbirtokok ügynevezett szocializálása folytán előállott tényleges helyzet rendezéséről szóló 2.250/1920. M. E. szám alatt kibocsátott rendelet, a proletárdiktatúra által létesített bűtorügyletek lebonyolításáról szóló 2.273/1920. M. E. számú rendelet, az ügynevezett tanácsköztársaság idejében »Színházakat szocializáló bizottság«, majd »Szocializált színházak és mulatók bizottsága« néven működött intézménynek s a hatáskörébe vont intézményeknek felszámolása tárgyában 7.666/1920. M. E. szám alatt kibocsátott rendelet hatálya alá tartozó ügyek.

⁶⁵ 2.273/1920. M. E. számú rendelet 2. §.

Fellebbviteli fórumként a központi gazdasági bíróságot jelölték ki, amely a kir. Kúria mellett szervezett különbíróság volt, s két bíróból (melyek közül egy a tanács elnöke volt) és három ülnökből álló tanácsban járt el.⁶⁶ Utóbbi kapcsán releváns, hogy a fellebbvitel lehetőségét a módosító rendelet kizárta.⁶⁷

Talán ennél is fontosabb volt a m. kir. minisztérium 1923. évi 8.300. M. E. számú rendelete a polgári és büntető ügyekben a m. kir. bíróságok és ügyészségek hatáskörének és illetékességének a trianoni békeszerződéssel összefüggő szabályairól, amelyet 1923. november 23. napján bocsátottak ki. Ennek hatálya kiterjedt mindazon ügyekre, amelyekben a fél külföldi állampolgár lett, továbbá amelyek elszakított területekkel függtek össze.⁶⁸ A rendelet kitért azokra az esetekre is, amikor a bíróság székhelye külföldre került.⁶⁹ A rendelet 21. §-a kiterjesztette a hatályt az 1921. július 26., a trianoni békeszerződés becikkelyezése után elvesztett területekre is.

Ennek mintegy alapját jelentette a *Rakovszky Iván* belügyminiszter nevéhez fűződő 1923. évi megyerendezés, amelynek nyomán 7, közigazgatásilag egyelőre egyesített vármegye jött létre.⁷⁰ A megyerendezés deklarálta ideiglenes célokat szolgált, a közigazgatásilag illetően mód egyesített vármegyéket közigazgatási szerveik szempontjából úgy kellett tekinteni, mintha azok együtt alkottak volna egy-egy vármegyét.⁷¹

IV. A bethleni korszak utolsó évei

A Trianon utáni átrendeződés mérőköve a határozott időre (három évre)⁷² alkotott, a polgári eljárás és az igazságügyi szervezet módosításáról szóló 1925. évi VIII. törvénycikk volt.

Immár törvény rendelkezett arról, hogy ha az ország határának, s így területének megváltozása vagy más rendkívüli esemény következtében szükséges, az igazságügyért felelős miniszter bármely bíróság területére vagy területének egy részére a hasonló hatáskörű szomszédos bíróságok bármelyikének bírói hatóságát kiterjeszthette, továbbá szükség esetén ideiglenes kir. járásbírói, kir. törvényszéki vagy kir. ügyészségi kirendeltséget állíthatott fel. Itélőbírót a kirendeltséghez csak beleegyezésével lehet kirendelni, amely egyebekben megfelelt az 1869. évi IV. tc. óta változatlan elveknek. Az is az igazságügyért felelős miniszter hatáskörébe tartozott, hogy rendeletben állapítsa meg, hogy a kirendeltség milyen bírói cselekményeket teljesíthet.⁷³

⁶⁶ 2.273/1920. M. E. számú rendelet 3. §.

⁶⁷ 3.513/1923. M. E. sz. 5. §.

⁶⁸ 8.300/1923. M. E. sz. rendelet 1. §.

⁶⁹ 8.300/1923. M. E. sz. rendelet 10. § Ha az eljárást olyan magyar bíróság előtt indították, amelynek székhelye Magyarországnak a békeszerződéssel megállapított területén kívül volt, az eljárás folytatására az a belföldi bíróság van hivatva, amely az eljárás átvételének időpontjában illetékes.

⁷⁰ A közszolgálatban álló tisztviselők és egyéb alkalmazottak létszámának csökkentéséről és egyes kapcsolatos intézkedésekről szóló 1923. évi XXXV. törvénycikk 11. §.

⁷¹ A közszolgálatban álló tisztviselők és egyéb alkalmazottak létszámának csökkentéséről és egyes kapcsolatos intézkedésekről szóló 1923. évi XXXV. törvénycikk 12. §.

⁷² 1925. évi VIII. tc. 60. §.

⁷³ 1925. évi VIII. tc. 33. §.

A ki nem jegecesedett bírói ügyteher miatt vált szükségessé, hogy az olyan kir. bírósághoz, amelynek munkája rendkívüli viszonyok (pl. kiemelkedő ügyszaporulat a kiterjesztett illetékességi terület folytán) miatt felszaporodott, a munkateher helyes megosztása érdekében az igazságügyért felelős miniszter azonos, vagy felsőbb fokú bíróságtól bármely ítélőbírót annak beleegyezésével határozott időtartamra is áthelyezhetett vagy kirendelhetett.⁷⁴

Ezt követően kisebb, immár belföldi törvénykezési átcsatolások mellett a bírósági szervezetrendszer viszonylag stabilan működött. Aggodalomnak hangot adók természetesen ekkor is voltak, hiszen a történelmi Magyarország méreteire szabott igazságügyi szervezet hiába volt túl nagy, a leépítések nyomán mégsem tudott megbirkózni az ügyteherrel.⁷⁵

Szintén az évtized második felében bővült ki a Hatásköri Bíróság hatásköre. A Hatásköri Bíróság hatáskörébe tartozott addig⁷⁶ általában minden olyan hatásköri összeütközés, amely egyfelől bíróság, másfelől közigazgatási hatóság között vagy pedig különböző bíróságok között merül fel, amennyiben az eljárást szabályozó vagy más törvény a hatásköri összeütközés elintézésére más bíróságot nem jelölt ki. Ezt egészítette ki a jogalkotó 1928-ban azzal, hogy elé utalta azon hatásköri összeütközéseket is, amelyek egyfelől a rendes bíróság vagy a közigazgatási hatóság, másfelől valamelyik különbíróság között vagy amelyek különbíróságok között merültek fel.⁷⁷

Az 1928-as szabályozás kifejezett nívuma, s a későbbi kutatások szempontjából is releváns, mintegy kijelölve, hogy a korszakban mit tekintettek különbíróságnak, az, hogy felsorolja a törvény alkalmazása szempontjából különbírósággént figyelembe vehető intézményeket. Így ilyennek voltak tekinthetők az OFB, a honvédbíróságok, a munkásbiztosítási bíróságok, még akkor is, ha utóbbiak valamely rendes bíróság (jellemzően kir. járásbíróság) keretében működnek, továbbá a törvénycikk idesorol minden olyan bírói jelleggel szervezett hatóságot, amely nem esik a rendes bíróságokkal egy tekintet alá. A rendes bíróságokkal (kir. járásbíróság, kir. törvényszék, kir. ítélőtábla, m. kir. Kúria) azonos megítélés alá tartozott az a bírói jellegű más hatóság is, amely rendes bíróság körében volt szervezve, vagy amelynek fellebbviteli bírósága rendes bíróság vagy rendes bíróság körében szervezett külön bíróság volt.⁷⁸

V. Képlékeny évtizedek a második világhéig

Közel száz év elteltével indokolt legalább egy lépést tenni hátra és kontextusban vizsgálni mind a Károlyi-féle átalakulást, mind a Tanácsköztársaság intézményeit és intézkedéseit, hiszen míg előbbi esetben az eshetőségesség inkább tekinthető a tapasztalatlanság és a képlékeny viszonyok eredményének, addig utóbbi esetben a tiszta radikalizmus és hatalomvágy eredményezett következtelenséget.

⁷⁴ 1925. évi VIII. tc. 35. §.

⁷⁵ TELLER, i. m. 1. p.

⁷⁶ A hatásköri bíróságokról szóló 1907. évi LXI. törvénycikk 1. §.

⁷⁷ A hatásköri bíróság hatáskörének kiterjesztéséről és szervezetének módosításáról szóló 1928. évi XLIII. törvénycikk 1. §.

⁷⁸ 1928. évi XLIII. törvénycikk 2. §.

A bethleni konszolidáció nyomán a jogalkotó a bírósági szervezetrendszer tekintetében a legszükségesebb intézkedéseket tette meg, amelyeket a trianoni szerződések tettek indokolttá, míg a vitarendezés alternatív módjai elé nem gördített akadályt, hiszen 1920 és 1945 között Magyarországon megjelentek a speciális, egy-egy intézményhez köthető választottbíróságok,⁷⁹ az élet szinte valamennyi területén volt ilyen szervezet,⁸⁰ így nem túlzás kijelenteni, hogy a későbbi évtizedek sem nélkülözték az esetlegességet. A kereskedelmi és iparkamarák a tisztességtelen verseny kérdésében felmerült viták felett döntő választottbíróságokat létesítettek.

A korszak derekán, 1933-ban jött létre a Választottbírósági Központ, amely információújítással, illetve a peres ügyek adminisztrálásával segítette a feleket, valamint a választottbíróságokat. Ebben az időszakban jelentek meg azok az ún. „kényszer-választottbíróságok” is, amelyekre az akkor hatályos 1911. évi I. tc. XVII. címe nem vonatkozott. Ilyen volt többek között a budapesti áru- és értéktőzsde különbírósága, a fiumei kereskedelmi- és iparkamara választottbírósága, de pl. az összes színházi bíróság is.

Természetesen a korszakkal kapcsolatban később számos összemosást megfigyelhetünk, pl. a már több ízben cáfolt kapcsolatot a kommunista vezetők és a zsidó felekezett között, vagy éppen a jelen dolgozatban is említett egybevonást a Károlyi-féle átalakulás és a Tanácsköztársaság között. Az mindenesetre egyértelmű, hogy még a megszállt országban is sikerült olyan intézkedéseket hozni a visszarendeződés során, amely egyértelműen mutatott a bethleni konszolidáció irányába, s ahogy haladunk az intézkedések vizsgálatával kormányról kormányra, úgy alakul ki az elkövetkező közel két és fél évtized hatalmi berendezkedésének alapja.

Az is világosan látszik, hogy a magyar bírósági szervezetrendszer érdemben, főbb jellegzetességeit tekintve nem változott a dualizmus kori szervezethez képest. Törvényszékeket továbbra is a fővárosban, illetve általában a megyeszékhelyeken lehetett találni.⁸¹ Mint azt a fentiekből láthattuk, nem minden megyében volt törvényszék, így Komárom-Esztergom közigazgatásilag egyelőre egyesített vármegyében például nem, ugyanakkor a nagyobbakban, mint pl. Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegyében három⁸² is.⁸³

Összevetve a Tanácsköztársaság és a bethleni konszolidáció nyomán fellelhető ideiglenesség-érzést, látható, hogy teljesen más irányból és más célok felé haladtak. Míg a kommunisták számára mintegy önigazolás volt, hogy a fegyveres puccsot követő átmeneti terror nyomán szilárdul meg a hatalmuk, a Trianon utáni kormányok számára vezérfonal volt, hogy a területi rendezés nem maradhat így. Erre utal az 1923. évi megyerendezésről szóló törvény nemzetgyűlési vitája is. Az 1923. augusztus 31-i ülésen Rakovszky belügyminiszternek reflektálnia kellett arra, hogy a közigazgatási változtatásokkal Magyarország és a nemzetgyűlés, a kormány azt juttatná kifejezésre, hogy a trianoni békét az országra nézve igazságosnak tartja.⁸⁴ Az ideiglenes rendezés szükségét a belügyminiszter ugyanakkor másban látta, jelesül abban a „köztudomású [tényben], hogy az or-

⁷⁹ KECSKÉS LÁSZLÓ – LUKÁCS JÓZSEFNÉ (szerk.): *Választottbírók könyve*. HVG-ORAC. Budapest, 2012. 137 sk.

⁸⁰ OKÁNYI ZSOLT: *Választottbíráskodás Magyarországon*. Alapszín. Budapest, 2009. 10. p.

⁸¹ STIPTA ISTVÁN: *A magyar bírósági rendszer története*. Debrecen, 1998. 166. p.

⁸² Pestkörményéki, kalocsai és kecskeméti.

⁸³ CSIZMADIA *i.m.* 548. p.

⁸⁴ Nemzetgyűlési napló, 1922. XVI. kötet. 322. p.

szág megyei beosztása egy modern közigazgatás követelményeinek meg nem felel. Mindenki, aki a megyei ügyekkel csak nagyon kis részben foglalkozott, tudja és tisztában van vele, hogy évtizedek óta kísért a megyék kikerekítésének gondolata.” Előadja, hogy az azt megelőző három évtizedben folyamatos viták övezték a kérdést, s most adódott a kényszerű lehetőség, hogy ideiglenesen ezt rendezzék, mert – mint fogalmazott – „azt a luxust meg nem engedhetjük magunknak, hogy kétjárásos, egyjárásos, vagy gyakran ötközséges vármegyéket tartsunk fenn”.⁸⁵ Ebből következik az a megállapítás is, hogy az ideiglenesség másik aspektusa is előkerült, amennyiben a kormánynak mintegy kapóra jött, hogy az ország addigi közigazgatási beosztását kívülről tépték szét, így egyszerre tudta kommunikálni a békébe bele nem nyugvást, valamint az évtizedes reformtörekvések első lépéseit jelentő ideiglenes lépéseket megtenni.

Az ideiglenesnek szánt átrendeződés majd mintegy két évtizeddel később kap gellert, amikor az I. bécsi döntés nyomán a „Magyar Szent Koronához” visszacsatolnak egyes felvidéki területeket.⁸⁶ E törvény felhatalmazása⁸⁷ nyomán keletkezett a felvidéki igazságügyi szervezetet szabályozó kormányrendelet,⁸⁸ amely novumokat is tartalmazott.

Ennek nyomán 1939. január 1. napjától⁸⁹ ismét működött a kassai kir. ítélőtábla, a beregszászi, a kassai, a komáromi és a rimaszombati kir. törvényszék, valamint közel két tucat kir. járásbíróság (többek között a komáromi, a kassai, a párkányi, a beregszászi, a dunaszerdahelyi és a somorjai⁹⁰), ugyanakkor novum volt az ungvári kir. járásbíróság és kir. ügyészség felállítása.⁹¹ Ez a rendszer ugyanakkor még egy, a II. bécsi döntést követő kiigazítással is csak mintegy fél évtizedet élt meg.

Bíróági szervezetrendszerünk Trianon utáni változásainak vizsgálata elképzelhetetlen a közvetlen előzményül szolgáló népköztársasági és tanácsköztársasági intézményrendszer vizsgálata nélkül, két okból. Egyfelől mindkét korszak, kisebb-nagyobb mértékben szakított az addigi hagyományokkal, másfelől – részben előbbivel összefüggően – a bethleni rendszernek nemcsak az ezeréves fejlődés nyomán organikusan kialakuló szervezetrendszer helyébe kellett egy viszonylag új, még ha nem is előzmény nélküli intézményrendszert állítani, ugyanakkor másik kezükkel a háború és a Tanácsköztársaság romjait is el kellett takarítani. Az is nyilvánvaló, hogy a konszolidáció nyomán létrejövő közigazgatási és bíróági rendszert a jogalkotó ideiglenesnek szánta, hiszen felelős politikai tényező sem a bal-, sem a jobboldalon nem gondolt arra, hogy az ország ilyen

⁸⁵ Nemzetgyűlési napló, 1922. XVI. kötet. 323–324. pp.

⁸⁶ A Magyar Szent Koronához visszacsatolt felvidéki területeknek az országgal egyesítéséről szóló 1938. évi XXXIV. törvénycikk.

⁸⁷ A Magyar Szent Koronához visszacsatolt felvidéki területeknek az országgal egyesítéséről szóló 1938. évi XXXIV. törvénycikk 4. §.

⁸⁸ A m. kir. minisztériumnak 9.600/1938. M. E. számú rendelete a felvidéki területeknek a Magyar Szent Koronához visszacsatolásával kapcsolatos igazságügyi szervezeti rendelkezések tárgyában.

⁸⁹ A m. kir. minisztériumnak 9.600/1938. M. E. számú rendelete a felvidéki területeknek a Magyar Szent Koronához visszacsatolásával kapcsolatos igazságügyi szervezeti rendelkezések tárgyában 7. §.

⁹⁰ A somorjai kir. járásbíróság illetékességi területébe tartozó el nem szakított településeket a 31.268/1923. I. M. sz. rendelet helyezte a magyaróvári kir. járásbíróság illetékessége alá a dunaszerdahelyi kir. járásbíróság hasonló településeivel együtt. Az ipolysági kir. járásbírószágot a 41.000/1938. I. M. rendelet állította vissza.

⁹¹ A m. kir. minisztériumnak 9.600/1938. M. E. számú rendelete a felvidéki területeknek a Magyar Szent Koronához visszacsatolásával kapcsolatos igazságügyi szervezeti rendelkezések tárgyában 2. §.

megcsonkítása tartós maradhat. Ugyanakkor mint arra korábban utaltam, ez az ideiglenesség sokkal inkább fakadt reményből, mint forradalminak szánt hevületből.

Az mindenesetre vitatható, hogy a *numerus clausus*⁹² kapcsán mennyiben beszélhetünk a témába vágó összefüggésről. Tény, hogy a későbbi években is rendre előtérbe került,⁹³ hogy a jogászképzésben túltermelés mutatkozik. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a talán véletlen egybeesést, hogy a tudományegyetemekre, a műegyetemre, a budapesti egyetemi közgazdaságtudományi karra és a jogakadémiákra éppen az 1920/21. tanév kezdetétől csak olyan hallgatók iratkozhattak be, akik nemzethez való hűségük és erkölcsösségük tekintetben feltétlenül megbízhatóknak minősültek és csak oly számban, amennyinek megfelelő képzése biztosíthatónak mutatkozott.⁹⁴ A hivatalos indokolás szerint az államnak óvakodnia kellett attól, hogy „a Magyarországon már most is nagyszámú szellemi proletariátust ezentúl is szaporítsuk. A társadalmi rend legveszedelmesebb ellensége az a szellemi proletariátus, amely nem tud megfelelően elhelyezkedni. A legutóbbi időben láttuk, hogy azok, akiket egyetemeink diplomás emberekké képeztek ki, de akik a társadalomban nem tudtak kellőképpen elhelyezkedni, alkották a legveszedelmesebb turbulens elemet. Ha így volt ez a múltban, annál inkább így lenne ez a megkisebbedett Magyarországon, ha minden korlátozás nélkül nyitva maradnának az egyetemek kapui.”⁹⁵ Figyelembe véve, hogy a bethleni hivatalos kommunikáció igyekezett kiemelni a Tanácsköztársaság prominenseinek zsidó származását, továbbá azt a körülményt, hogy számos jogász hivatásrend képviselője exponálta magát a proletárdiktatúra 133 napja alatt, úgy vélem alappal feltehető, hogy az 1920. évi *numerus clausus* egyszerre szolgálhatott leszámolásul és mintegy helyteremtésül az elszakított országrészekből érkező értelmiségiek számára, ez azonban szükségszerűen további kutatás tárgyát képezi.

BALÁZS TIMÁR

THE HUNGARIAN JUDICIARY AFTER THE REVOLUTIONS AND THE TREATY OF TRIANON

(Summary)

After the World War I the independent Hungary faced one – or in some point of view two – revolution and right after the state and the people started to wake from such losses, the Treaty of Trianon meant a whole new problem.

⁹² A tudományegyetemekre, a műegyetemre, a budapesti egyetemi közgazdaságtudományi karra és a jogakadémiákra való beiratkozás szabályozásáról szóló 1920. évi XXV. törvénycikk.

⁹³ TELLER MIKSA: *A forrongó ügyvédség*. In: Jogtudományi Közlöny, LXVI/12. (1931. június 15.) 1. p.

⁹⁴ A tudományegyetemekre, a műegyetemre, a budapesti egyetemi közgazdaságtudományi karra és a jogakadémiákra való beiratkozás szabályozásáról szóló 1920. évi XXV. törvénycikk 1. §.

⁹⁵ A tudományegyetemekre, a műegyetemre, a budapesti egyetemi közgazdaságtudományi karra és a jogakadémiákra való beiratkozás szabályozásáról szóló 1920. évi XXV. törvénycikk indokolása.

The judicial system in Hungary was separated from public administration only a few decades ago and was tailored for a way bigger country with specialities such as port, special regions, and a higher commercial life.

After World War I Hungary became independent, but as a first movement the kingdom was changed to republic just for a couple of months to be replaced by a communistic dictatorship for 133 days. After abolishing the communist party by the Romanian forces from Budapest, the months of invasion started, and several short-term governments tried to repair the judicial system as well as the country and the economy. The months of the republic and soviet republic meant a lot of changes in the judicial system, however after the restitution the former system, known from the kingdom – as well as the kingdom itself but without a king – was restored.

Between the World Wars, the tribunals and courts had many changes to face the consequences of the loss that Hungary had to suffer until several parts of the former country were given back after the decisions in Vienna.